

南 華 大 學

歐 洲 研 究 所

碩 士 論 文

瑞士中立外交政策轉變之研究 - 以瑞士加入聯合國為例

**The Study of transformation of Switzerland's neutrality**

**foreign policy in the case of joining the United Nations**



研 究 生： 蔡明螢 撰

指 導 教 授： 周世雄 博士

中 華 民 國 九 十 三 年 六 月

南 華 大 學

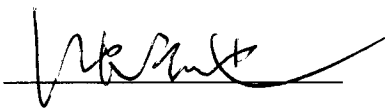
歐洲研究所

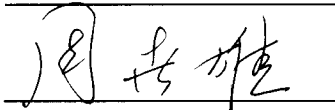
碩 士 學 位 論 文

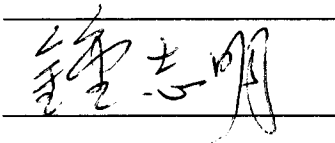
瑞士中立政策轉變之研究-以瑞士加入聯合國為例

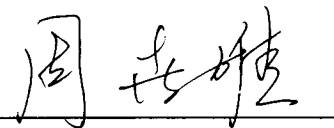
研究生：蔡明奇

經考試合格特此證明

口試委員： 





指導教授： 

所 長： 

口試日期：中華民國九十三年六月十五日

## 謝 辭

在思考如何動筆寫下這篇謝辭時，腦中即閃過太多需要感謝的人與事。首先要感謝的就是疼愛我的父母與家人，因為有您們無限的包容與支持才讓我能無後顧之憂地在嘉義完成此篇論文。其次，是教導我許多專業知識的學校師長。感謝引我進入歐盟這個世界的鍾志明老師、和藹可親的沈玄池老師、洪茂雄老師、治學嚴謹的吳東野老師、蘇宏達老師、幽默風趣的張台麟老師及亦師亦友的孫國祥老師，同時也要謝謝所長洪美蘭老師及我們親切的助教淑娟。最重要的，要感謝指導教授周世雄老師在論文寫作期間的細心叮嚀與不厭其煩地指導。歐所求學期間，承蒙各位老師的指導與照顧，在此一併感謝。

在南華的七百多個日子裡，感謝所有相識的同學與朋友，因為有你們的相伴才使南華的日子如此多采多姿。特別要感謝與我在貞觀樓相依為命的好友 Sophie，永遠不會忘記我們一起數鳳梨和一起在宿舍“浩呆”的日子；雖然離開大林時鳳梨還是沒有長大？不過很高興我們能一同嚐到甜美的果實（論文與真摯的友誼）。另外，謝謝摯友志孟的關愛與陪伴，讓我的生活變得更加美麗與完整。感謝德煒在文句方面的訂正、名琪在電腦上的協助、總管阿雯對家中雜事的分擔解勞、大哥孟育不辭遙遠地幫我搬家，也感謝佩君、John 與明倫的支持。感激昔日戰友麗菲、美秀、文禮、官駿及國豪一同相伴熬過苦悶的考試生活。謝謝諸位學長姐、學弟妹和在台北、台中、嘉義及高雄的同學與好友們，謝謝你們的打氣與鼓勵。寫論文是一件有趣但又令人抓狂的事，而能在寫論文期間得到那麼多人的支持與愛護，萬般滋味在心頭，明螢衷心的感謝各位並向您說聲“謝謝”。

大林是個令人喜愛的地方，清新的空氣、濃濃的人情味與道地的小吃都使我對離開這個地方有諸多的不捨（當然，除了我最怕的小黑蚊外>.<#）。這兒清晨

有悅耳的鳥聲，夜晚挑燈夜戰時還有虫鳴相伴，能有機緣從紛鬧的台北來到這純樸的小鎮唸書實令人感到萬分幸福與感動。二年的研究生生活，說長不長，說短也不算短。在這奇妙的二年裡，我結識了一輩子都無法忘記的朋友，學會了如何更成熟地自處與思考。在這二年裡，我終於知道什麼是“研究”，什麼是“唸書”，什麼是“消化”，什麼是“反芻”，也終於了解到為何古人言之「博究學問如登山，有心還要恆心伴」的道理。感謝諸位師長們的身教與言教，還有好友們的相伴砥礪，生命因為有您們的出現而顯得更加豐富與充實。

最後，謹將此文獻給我最愛的家人及我最好的知己 - 子皿，因為有您們的疼愛與鼓勵才讓我有前進的動力。願所有愛護我的家人、師長與朋友未來一切順心，一切如意。

二〇〇四年 六月 夏夜

明螢 謹識於南華大林

*明月伴我行，螢火戲足前，  
徐風輕拂面，悠遊大林園。*

*汲汲何所求，碌碌擾人間，  
寧靜能致遠，築夢心自閒。*

**論文題目：**瑞士中立外交政策轉變之研究 - 以瑞士加入聯合國為例

**院校名稱：**南華大學

**系所名稱：**歐洲研究所

**研究生：**蔡明螢

**指導教授：**周世雄 博士

**頁數：**156

**論文提要內容：**

永久中立乃是權力平衡下的產物，其主要目的是使存在於大國間之小國能成為緩衝國，維持大國間權力的均勢；雖然中立政策使瑞士和平的渡過了七百多年，然而隨著蘇聯的瓦解、冷戰結束、北大西洋公約組織的東擴、歐洲聯盟統合的日益擴大和全球化的結果勢必會影響到瑞士的整個外交政策。2002年3月3日對瑞士政府和其人民來說是個特別的日子，瑞士針對「是否加入聯合國」的問題舉行第二次公民投票，投票結果有54.61%的選民及超過12個邦的選票贊成加入聯合國，瑞士終於成為聯合國的第190個會員國。公投結果雖然僅以些微的差距通過憲法要求之門檻，但是這對有百年中立歷史的瑞士而言卻是邁向國際社會的一大步。本文主要在探究自國聯時期到冷戰與後冷戰時代的國際情勢變化，是如何影響瑞士之中立外交政策，並以其加入聯合國之過程做為說明。論文最後並將瑞士中立外交政策在未來可能面臨的挑戰做推測分析。

**關鍵詞：**瑞士、永久中立、聯合國、直接民主、歐洲聯盟

## Abstract

**Title of Thesis** : The Study of transformation of Switzerland's neutrality  
foreign policy in the case of joining the United Nations

**Name of the Institute:** Graduate Institute of European Studies, Nanhua University

**Graduate Date** : June 2004      **Degree Conferred:** Master

**Name of the Student :** Ming-Ying Tsai      **Advisor:** Ph. D. Shih-Hsiung Chow.  
(蔡明螢)      (周世雄教授)

**Total Pages: 156**

Permanent neutrality is the product under the balance of power. The main purpose of its permanent neutrality is that the small countries can be a buffer state between the big powers and also can make the equilibrium of force. Switzerland passed seven hundred years by neutrality policy, however, the changing of international environment, such as the end of the cold war, the enlargement of European Unions and NATO, and the effects of globalization, is to influence the original neutrality and foreign policy of Switzerland deeply.

The day of March 3rd 2002 to Switzerland and her people was significant. Both the cantons and the people (the double majority required) accepted the popular initiative on Switzerland's membership to the United Nations. Although it's "just a toe cross the line", Switzerland became the 190<sup>th</sup> member of the United Nations eventually. Switzerland's policy towards the UN is paradoxical. The essay aims to study how international environment affected the country's foreign policy and the moving of Switzerland's traditional neutrality in and after the cold war. The end of it is also to make few conjectures of Switzerland's foreign policy whose obstacles in the future.

Key words: Switzerland, Neutrality, the United Nations, and European Union

## 【目次】

【謝辭】	i
【摘要】	iii
【Abstract】	iv
【目次】	v
【圖目錄】	viii
【表目錄】	viii

### 第一章 緒論

第一節	研究動機與目的	1
第二節	研究方法與架構	2
第三節	章節分配	3
第四節	研究限制與文獻回顧	5

### 第二章 瑞士中立政策的內涵

第一節	中立的定義	9
一、	國際法上的中立	10
二、	永久中立	10
三、	準中立	11
第二節	瑞士中立政策形成之起源	11
第三節	瑞士中立的法律基礎和特色	15
一、	永久性與國際性的中立	15
二、	強勢的武裝中立	16
三、	不結盟的中立	18
四、	彈性的中立	20

### 第三章 瑞士與聯合國的關係

第一節	瑞士與國際聯盟	23
一、	國際聯盟的緣起	23
二、	國際聯盟的失敗與解散	25

三、	中立國的義務與爭議	26
第二節	瑞士中立與聯合國	29
一、	聯合國的成立	29
二、	瑞士中立政策的轉變與走向	35
第三節	東西陣營間的瑞士	40
一、	國際秩序的改變與重整	40
二、	瑞士中立政策的積極作為	43
<b>第四章</b>	<b>瑞士與聯合國的新關係</b>	
第一節	一九八六年 - 公投的挫敗	51
一、	政府的錯估情勢	52
二、	公投失敗的原因	54
三、	中立的迷思	56
第二節	後冷戰時期瑞士對聯合國政策的轉變	57
第三節	二〇〇二年 - 漫長的加入聯合國之路	62
第四節	瑞士加入聯合國的原因分析	68
一、	外在因素	69
二、	內在因素	76
<b>第五章</b>	<b>瑞士的政治特色與外交政策的演變</b>	
第一節	瑞士的政治特色	81
一、	聯邦主義、分權原則和協議制度	82
二、	直接民主	83
三、	主權與中立	85
第二節	瑞士外交暨安全政策的轉變	87
一、	國家目標、國家利益與外交手段	87
二、	瑞士外交目標的改變與調整	88
三、	瑞士安全政策的轉變	91
第三節	瑞士中立政策的重新詮釋	94
一、	瑞士不結盟的意涵與轉變	95



二、	二元主義的同盟政策	96
三、	制裁政策的轉變	97

## 第六章 瑞士中立外交政策將面臨的課題與挑戰

第一節	國內保守黨派的復甦	101
一、	右翼黨派的崛起	101
二、	保守主義復甦的因素分析	104
第二節	直接民主的約束	106
一、	公民投票的影響	107
二、	語言分隔明顯化的影響	113
第三節	歐洲聯盟的廣化與深化	116
一、	瑞士與歐盟的往來	116
二、	瑞士加入歐盟的阻礙	121

## 結論

第一節	研究發現與心得	131
第二節	未來展望	133

## 【附錄】

附錄一	瑞士參與聯合國制裁案一覽表(1966-1998年8月)	135
附錄二	瑞士加入聯合國申請	140

【參考書目】		143
--------	--	-----

## 【圖目錄】

圖 六-一	瑞士政黨歷屆國會席次分析表	103
圖 六-二	瑞士外國人口分析圖(2001)	106
圖 六-三	創制權之程序	108
圖 六-四	任意性公民複決之程序	110
圖 六-五	強制性複決權之程序	111
圖 六-六	瑞士語言分區圖	114
圖 六-七	1986 年瑞士加入聯合國公投分析圖	114
圖 六-八	2002 年瑞士加入聯合國公投分析圖	115
圖 六-九	2001 年瑞士與歐盟進行入會協商	115
圖 六-十	瑞士主要的進/出口貿易國(2001)	118

## 【表目錄】

表 三-一	瑞士加入聯合國專門組織表(1945~2002)	45
表 四-一	瑞士參與聯合國維和任務-資金捐獻與人員參與一覽表 (1987~1997)	61
表 四-二	瑞士加入聯合國的過程	66
表 四-三	安理會常任理事國否決(Veto)次數表	72
表 六-一	瑞士歷年公民投票	112
表 六-二	歐盟平均國民生產總值比率	128
表 六-三	瑞士與歐盟的政經比較	129

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

瑞士政治制度的分類，主要是依循著語言而非種族；由於瑞士獨特的政治制度和民族特性，使其在外交政策和中立主義有別於其它幾個中立國，如奧地利、芬蘭等。事實上，永久中立乃是權力平衡下的產物，其主要目的是使存在於大國間之小國能成為緩衝國，維持大國間權力的均勢；雖然中立政策使瑞士和平的渡過了七百多年<sup>1</sup>，然而隨著蘇聯的瓦解、歐洲聯盟(European Union)統合的日益擴大、北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)<sup>2</sup>的東擴、冷戰時代結束和全球化的結果勢必會影響到瑞士的整個外交政策。一國的外交政策本來應以維護該國利益為優先，但是如果國家的外交政策不符合現今國際局勢並影響到國家的整體發展時，政府應對該政策有所檢討。

瑞士政府自一九八〇年代就體認到置身於國際體系外的弊處，進而開始調整自己的外交策略，而瑞士早期傳統的不結盟、不加入國際組織的中立政策也開始有所改變。二〇〇二年三月三日對瑞士政府和其人民來說是個特別的日子，瑞士舉行了針對「是否加入聯合國」(United Nations)的問題舉行第二次公投，投票結果有 54.61%的選民贊成，同時也有超過 12 個邦贊成加入

---

<sup>1</sup> 瑞士擁有七百多年的中立傳統，不過真正的永久地位係經一八一五年「維也納會議」(Congress of Vienna)「最後議定書」後才真正確立。

<sup>2</sup> 北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)簡稱北約，其總部設在比利時布魯塞爾，該組織目標在當任何會員國遭受武力政擊時，將以集體力量共同防衛，是以集體安全為主的防禦性組織。

聯合國，這使得瑞士成為聯合國第一百九十個會員國。事實上，瑞士自上次舉行有關加入聯合國公投至今已過了十六個年頭，從一開始的主動放棄加入聯合國，到一九八六年第一次公投，結果有七成的選民投票反對，並且當時也沒有任何一個邦贊成這項提案，一直到二〇〇二年人民以創制的方式要求政府舉行公投，公投結果雖然僅以些微差距通過加入聯合國，但是這對有百年中立歷史的瑞士而言卻是邁向國際社會的一大步。本文主要的研究目的，在於探討從二次大戰後到冷戰與後冷戰時代的國際情勢變化如何影響瑞士的中立外交政策，並以其加入聯合國之過程做為說明，同時對促使瑞士加入聯合國的因素加以分析，最後則進一步探討瑞士中立政策在未來可能面臨的挑戰與難題。

## 第二節 研究方法與架構

本文以歷史分析法為論文鋪陳之主軸，並以文獻分析法及系統分析法做為主要的研究途徑。文獻分析法係研究者盡量不對研究對象實施任何控制，僅單純地蒐集有關資料來印證其想法。是故，本論文將整體且系統地彙集相關研究主題之中外文相關資料，包括官方與非官方文件、學術論文、期刊、著作及網路資料等，並就所得之資料加以整理分析，且對可能的各種結論及觀點加以剖析。本文之系統論則採以伊斯頓（David Easton）所提出的政治體系模型（model of the political system）；伊斯頓主張政治系統是一可變動的生命體，而系統論的基本理論模型則認為政治系統為了適應周遭的壓力，必須隨時採取對應措施，作成必要的決策；政治系統具有「反應」（responding）與「自我調節」（self-regulating）功能，而政治體系的活動裡存在著「輸入項」（inputs）和「輸出項」（outputs），而將各單位體予

以連結。輸入至政治體系的要項包括了來自一般大眾的要求 (demand) 和支持 (support); 而輸出項則是由政府的決策和行動所組成, 這些輸出項尚須仰賴「回饋」(feedback) 此一步驟, 使政治體系不斷地產生新的要求和  
支持。<sup>3</sup>

除此之外, 本文亦參考多位研究決策分析學者之見解作為分析瑞士在外交政策上的轉變。在華茲 (Kenneth Waltz) 與他人合著之「人、國家與戰爭」(Man, State, and the War) 裡, 學者佛克斯(Baker Fox) 認為:「小國家往往會順從國際上的權力平衡, 而不會去反抗它」。<sup>4</sup>而另一國際關係研究學者, 克爾漢 (Robert Keohane) 在其與他人合著之「權力及互賴」一書裡, 則認為分析一國的外交政策, 絕不能忽略國內相關因素, 因為單由國際因素是不足以充分解釋一國的外交政策。<sup>5</sup>因此, 本文試圖以上述之研究模式與理論架構, 將蒐集有關瑞士中立政策的所有資料, 就其外交政策、中立政策範疇及內容等, 配合歷史發展之脈絡, 同時與近年來的時勢發展做一統合性的分析, 試圖找出瑞士在二次大戰後與冷戰前後的中立外交政策的差異與轉變, 以期對瑞士現今及未來的外交政策有更明確的瞭解。

### 第三節 章節分配

本論文共分為六章, 章節分配如下:

---

<sup>3</sup> Morton R. Davies & Vaughan A. Lewis 著, 孟樊、郭淑敏合譯, 現代政治系統的模型理論, (台北: 遠流, 1992年), 頁 54; David Easton 著, 王浦劬等譯, 政治生活的系統分析, (台北: 桂冠圖書, 1992年初版), 頁 20-21; Andrew Heywood 著, 楊日青等譯, 政治學新論, (台北: 韋伯文化, 1999年), 頁 31-33。

<sup>4</sup> A. Baker Fox, The Power of Small States. Diplomacy in World War II, (Chicago: University of Chicago Press, 1959), p.186-7.

<sup>5</sup> Robert O. Keohane and J. S. Nye, Power and Interdependence, (Boston: Little Brown, 1977).

第一章為緒論，內容包括研究動機與目的、研究方法與理論架構、研究限制與文獻回顧。

第二章探討瑞士中立政策；首先闡釋中立的定義，再由瑞士中立政策形成之起源找出瑞士中立的法律基礎與特色。

第三章則進入本文之主題，開始探討瑞士與聯合國之關係；此章節的鋪陳以歷史發展為背景，從早期瑞士與國際聯盟的關係到聯合國成立，最後是冷戰時期的發展，試圖以瑞士與聯合國的往來找出瑞士自一九五〇年代到一九八〇年代時期，國家在中立原則下外交政策的調整。

第四章則接續第三章的研究，以一九八六年瑞士舉行第一次加入聯合國之公民投票做為開端，並分析當時公投失敗的原因；爾後，則是分析後冷戰時代，因國際環境的改變使瑞士必須在對外政策所做的改變，並藉由瑞士二〇〇二年加入聯合國時的環境背景，分析其成功加入之內、外在因素。

第五章則是以統合的架構，分析瑞士從早期到現今在面對國際環境的改變及壓力下，政府於外交及安全政策上和對中立政策闡釋上的差異與改變。

第六章則是針對對未來瑞士在採行中立外交政策時，可能面臨的課題與挑戰做一分析與預測，其中包括政黨因素、民主制度與歐洲聯盟的擴大等。

最後則為研究之心得與發現，並加上未來展望做為本文的總結。

## 第四節 研究限制與文獻回顧

### 一、研究限制

國內對於瑞士外交政策的研究有限，因此關於這方面的資料多以外文及網路資料居多。本論文的研究仍有以下的限制：首先，由於國內對瑞士國家歷史與外交政策的研究不多，主要還是偏向公民投票與中立主義的議題；因此，對於瑞士的國家歷史與外交政策，除了有幸拜讀到劉青雷的「中立與不結盟運動」、趙國材的「論永久中立國與聯合國」、大陸翻譯瑞士著名歷史學者 Edgar Bonjour 所著的「瑞士中立史」、端木美的「瑞士文化與現代化」及蘇秀法多篇對中立國研究的期刊論文外，作者引用之資料多為英文專書、期刊及論文等，不過資料範圍之深度與廣度可能仍有所不足。另外由於網路的發達，加上瑞士官方網站的資料頗多，使作者在選寫瑞士目前外交政策與國際關係時有許多立即的資料得以研究，但由於取得的資料仍以英文居多，因此在翻譯及詮釋上難免有疏漏之處。

其次，由於一國的外交政策所涉及的層面過大，因此本文僅針對瑞士與聯合國兩者，在中立政策範疇下的互動和參與作為分析瑞士在中立外交政策上的轉變與調整，對於其他層面之探討可能有欠詳盡之憾。

### 二、文獻回顧

國內關於研究「瑞士中立政策」方面的相關碩博士論文，僅有潘淑杏於民國八十四年所寫的「九〇年代瑞士歐洲聯盟政策之研究」<sup>6</sup>，其內容對中

---

<sup>6</sup> 潘淑杏，九〇年代瑞士歐洲聯盟政策之研究，（台北淡江：1996年6月）。

立政策有具體性的介紹，但主要外交政策的研究方向則以瑞士與歐盟間的關係為主；其他的中立問題研究，也是以單一國家為研究對象，如林筱娟的「奧地利加入歐洲聯盟之研究」<sup>7</sup>、廖琬瑜的「芬蘭中立政策研究：中立與不結盟」<sup>8</sup>等。

中文書籍與期刊方面，劉青雷的「現代國際關係中的中立與不結盟」<sup>9</sup>、Edgal Bonjoru 著，劉文立譯的「瑞士中立史」<sup>10</sup>、宋燕輝、焦興鎧主編之「聯合國與歐美國家論文集」<sup>11</sup>等；此外蘇秀法的兩篇期刊，「從芬蘭加入歐體看中立國的義務」<sup>12</sup>與「瑞士對聯合國及歐盟之關係」<sup>13</sup>則提供了對於中立國在加入國際組織時，所產生之衝突點的思考方向。另外，由於該論文尚須對國際環境與歷史發展做一背景式的鋪陳，在這方面 Hans J. Morgenthau 所著的「國際政治學」<sup>14</sup>、Arend Lijphart 的「當代民主類型與政治 - 21 個國家多數模型與共識模型政府」<sup>15</sup>、謝小韞的「當代國際體系之研究」<sup>16</sup>及雷崧生的「國際組織」<sup>17</sup>等，皆使作者在這方面獲益頗多。

外文部分，William E. Rappard<sup>18</sup> 與 J. Murray Luck<sup>19</sup>在其著作中分別說明了瑞士早期各邦的結盟的歷史和中立主義成形的思想源頭。Murthy P.A

<sup>7</sup> 林筱娟，奧地利加入歐洲聯盟之研究，(台北淡江：1998年6月)。

<sup>8</sup> 廖琬瑜，芬蘭中立政策研究：中立與不結盟，(台北政大：2000年7月)。

<sup>9</sup> 劉青雷，現代國際關係中的中立與不結盟，(台北：幼獅出版社，1984年)。

<sup>10</sup> Edgal Bonjoru 著，劉文立譯，瑞士中立史，(武漢：武漢出版社，1991年)。

<sup>11</sup> 宋燕輝、焦興鎧主編，聯合國與歐美國家論文集，台北：中央研究院歐美研究所，1997年。

<sup>12</sup> 蘇秀法，「從芬蘭加入歐體看中立國的義務」，問題與研究，(台北：第33卷第3期，1994年3月)，頁71-80。

<sup>13</sup> 蘇秀法，「瑞士對聯合國及歐盟之關係」，問題與研究，(台北：第33卷第6期，1994年6月)，頁73-81。

<sup>14</sup> Hans J. Morgenthau 著，張自學譯，國際政治學，(台北：幼獅文化事業公司，1984年)。

<sup>15</sup> Arend Lijphart 著，陳坤森譯，當代民主類型與政治 - 21 個國家多數模型與共識模型政府，(台北，桂冠，1993年)。

<sup>16</sup> 謝小韞，當代國際體系之研究，(台北：台灣商務印書館，1988年7月)。

<sup>17</sup> 雷崧生，國際組織，(台北：台灣商務印書館，1970年)。

<sup>18</sup> William E. Rappard, Collective Security in Swiss Experience, (London: G. Allen & Unwin, 1948).

<sup>19</sup> J. Murray Luck, History of Switzerland, (California: SPOSS Inc, 1985) .



Naresimha 與 B.K. Shrivastava. 所編著的「一九九〇年代的中立與非結盟」<sup>20</sup>、Harto Hakovirta<sup>21</sup>之書作「東西衝突與歐洲中立」、Werner Bauwens、Armand Clesse 與 Olav F. Knndsen 合編之著作<sup>22</sup> 皆以國際體系之改變為研究主軸，分析中立國或小國在面臨區域環境及國際政治結構改變時所必須做的抉擇與政策轉變。其他還有，Gregory A. Fossedal<sup>23</sup>、Kris W. Kobach<sup>24</sup>及 Wolf Linder<sup>25</sup>的著作裡，則對瑞士的直接民主制度提供了完整的分析資料與回顧。

由於國內所能得到的專書其出版年代過於古老，因此除了幾本作者從國外購買的書籍外，較新的資料仍以英文期刊，如 *Economist* , *West European Politics* , *European Journal of Political Research* , 及 *NZZ Online* , *Swissinfo* 等網路新聞取得即時資料。當然還有必須感謝瑞士官方網站所提供的國家外交政策報告才足以完成本篇論文。

---

<sup>20</sup> Murthy Naresimha, P.A. and B.K. Shrivastava, *Neutrality and Non-alignment in the 1990*, (New Delhi: Radiant, 1991).

<sup>21</sup> Harto Hakovirta, *East-West Conflict and European Neutrality*, (Oxford: Clarendon, 1988).

<sup>22</sup> Bauwens, Werner, Armand Clesse, and Olav F. Knndsen, (Eds.), *Small States and the Security Challenges in the New Europe* , (London: Brassey's, 1996).

<sup>23</sup> Gregory A. Fossedal, *Direct Democracy in Switzerland*, (New Jersey: State University Press, 2001).

<sup>24</sup> Kris W. Kobach, *The Referendum- Direct Democracy in Switzerland*, (England: Dartmouth Publishing Company Ltd., 1993).

<sup>25</sup> Wolf Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to conflict in Multicultural Societies* , (Basingstoke: Macmillan, 1994) .

## 第二章 瑞士中立政策的內涵

在傳統的國際社會，小國總是期望得到大國的保護，而大國總想將小國納入自己的勢力範圍內，中立與不結盟是世界政治與國際關係演變中的一個特殊狀態。<sup>1</sup>冷戰期間，在美蘇所領導的東西兩大集團對立下，中立和不結盟國家為東西陣營提供了一個緩衝地帶，同時也做為兩方談判的調解者；東西陣營基於國際考量和權力平衡，也莫不急切地希望中立國家或不結盟國家可以向他們靠攏。變動不安的國際環境和超級強國間僵持的力量，提高了中立和不結盟國家存在的必要性和重要性，同時也使得弱小國家能擁有部分影響國際決策的能力。目前國際上之中立國除了瑞士外，尚有奧地利、芬蘭、瑞典、盧森堡及愛爾蘭等。由於每個國家實行的中立政策及採行的因素都不盡一致，而中立又因國際法上的分類和法律上的認定有所不同；此外，由於每個國家對於「中立」、「永久中立」、及「中立外交政策」採行的標準及內容有所差異，所以不該以一項中立定義適用於所有中立國，因此，本文就國際法上的中立和瑞士政府所採行及認定的中立做一解釋。

### 第一節 中立的定義

「中立」(Neutrality)就字面上的意思，即是站在兩方中間，或第三者對衝突雙方之戰爭採取不偏倚、不介入的態度。<sup>2</sup>就國際關係而言，中立則

---

<sup>1</sup> 劉青雷，中立國與不結盟，(台北：幼獅文化，1984年)，頁1。

<sup>2</sup> L. Oppenheim, International Law: War and Neutrality, 岑德彰譯，奧本海國際法，(台北：商務印書館，1939年再版)，頁305-306。

具有政治與法律兩種含意：第一個是國際政治意義上的中立，係指國家自己願意奉行不與任何國家結盟、不參加軍事集團及不介入其他國家戰爭的對外政策，而採行該種政策的國家可稱為「中立國」(Neutrality State)；第二個是國際法上的永久中立，這是指國家以某種方式自願選擇，除自衛外，無論在平時或戰時均不得參與任何他國間之戰爭，或不援助交戰任何一方之一種法律地位。<sup>3</sup>以下即對「中立」的特點做數點說明：

### 一、國際法上的中立

國際法上之「中立」，大抵可歸納為下列三種：<sup>4</sup>第一，法律意義上之戰時中立，係指一國不介入其他國家間之戰爭。中立之定義係指第三國對各交戰國所採取，並為各交戰國所承認之公正不偏倚之態度，此種態度產生中立國與交戰國之權利和義務；反之，各交戰國對此一中立國亦有相同之權利與義務。第二，學者傑塞普 (Jessup) 對中立所下的定義為：「就法律的意義而言，中立是國際法及實例所創制的一種地位，對於不介入戰爭，並對各交戰國保持法律上不偏不倚態度的那些國家，規定其權利與義務。」<sup>5</sup>第三，奧本海 (L. Oppenheim) 在其國際法著作裡，對「中立」所下的定義是：「中立為交戰國以外的第三國所採取的不偏不倚的態度，此種態度為交戰國所承認，並產生出與交戰國之間的權利與義務關係。」<sup>6</sup>

### 二、永久中立

<sup>3</sup> 奧本海，前揭書，頁 321-328。

<sup>4</sup> 趙國材，「論永久中立國與聯合國」，宋燕輝、焦興鏗主編，聯合國與歐美國家論文集，(台北：中央研究院歐美研究所，1997年)，頁 59。

<sup>5</sup> Philip Caryl Jessup 等著，李漢基譯，現代國際法序說，(漢城：韓檀紀，1950年)，頁 355。

<sup>6</sup> 劉青雷，前揭書，頁 6。或見：L. Oppenheim/ H. Lauterpacht, International Law, Bd. 2, 7. A., (London : 1963) ,p.653.

永久中立 (Permanent neutrality)：此為一種特殊法律狀態之中立，也就是國家根據條約自願承擔永遠不發動、不參與戰爭，且除了自衛外，不與任何國家締結軍事同盟義務之一種法律地位。而永久中立國 (Permanently Neutralized State) 則是指一個弱小國家與列強訂約，承擔除為自衛外，永不對外作戰，也不接受使其參戰的國際義務，同時其中立、獨立與領土完整都由列強保障；此種國家地位形成的原因是弱小國家不願捲入列強間的戰爭，而強權又難維持均勢，因而同意設立「中立」的緩衝國。<sup>7</sup>

### 三、準中立

「準中立」(quasi-neutrality) 係指非法律意義上之戰爭狀態或事實上之武裝衝突中之中立，具有現實意義之有限中立。所謂「非戰爭狀態之武裝衝突中之中立」與「嚴格法律意義上之戰時中立」有所歧異。「聯合國憲章」給予會員國集體自衛之權利，許多區域安全體系如「北大西洋公約組織」因此得以成立；當其中任一成員國受到武裝攻擊時，此等國家採取之中立政策受到更多限制，是以傳統之中立觀念已變成「有限中立」或「準中立」。在「聯合國憲章」規定之下，此種「準中立」係指聯合國會員國和非國家政治實體在非法律上戰爭狀態之武裝衝突中，其他國家得不參與或不介入，現時之任何戰爭皆可被視為「非戰爭之武裝衝突」，故凡屬不直接參與敵對行為之國家，皆處於「準中立」之地位。

## 第二節 瑞士中立政策形成之起源

---

<sup>7</sup> 崔書琴，國際法，(台北：商務印書館，1968年)，頁35。

享有「世界公園」美稱的瑞士，幸運的避開了兩次世界大戰烽火的摧殘，有人說這是瑞士堅持採行永久中立政策的結果。瑞士的永久中立並不是國家意志所創的，也不是外來力量所加諸的，而是經過七百多年辛酸的歷史所致；打開世界地圖，四強環伺在旁，北有德國，東有奧地利，西南緊鄰義大利，而法國則包圍了整個西側。瑞士的地理位置不優沃，在高踞的阿爾卑斯山上自然形成一個小國，平均一千公尺以上的侏羅山（Jura）和阿爾卑斯山則恰巧為它構成天然的屏障。但是也正因為它地理位置的特殊，同時又位於多條歐洲主要河川的發源地（如萊茵河、隆河、多瑙河等），為瑞士提供了溝通東西歐陸的孔道，使得列強垂涎它的交通地位，頻頻向其深探。<sup>8</sup>在經過一次又一次的侵略和抵抗後，使得瑞士人民相信唯有走向「中立」才能確保國家安定，避免國家陷入戰火的唯一出路。瑞士的中立政策似乎一開始就因她的特殊地理位置而定。

瑞士最早的聯邦建於一二九一年，由烏利邦（Uri），什威茲邦（Schwyz），聯特瓦登邦（Unterwalden）三邦於八月一日在玉特里（Rutli）草原簽訂「永久聯盟」條約，約定如有外來武力威脅到他們的自治時，三邦即群起共同抵抗。烏利等三邦的同盟開啓了今日瑞士聯邦的先端，後來陸續又有琉森及蘇黎世等邦加入，至一三五三年時已迅速擴展為八個邦的同盟；這種態勢不免讓鄰國感到疑慮和畏懼，再加上同盟國的擴張加大了各邦向外擴張的企圖心，瑞士同盟不再侷處於山隅，他們積極向外擴張。他們年年征戰，直至一四九九年，神聖羅馬帝國皇帝馬克西米連一世（Maximilian I）也遭瑞士軍隊擊敗，被迫簽訂「巴塞爾和約」（the Treaty of Basel），瑞士才真正得到了實際的獨立。<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> 蘇文森，「七百週歲的瑞士」，歷史月刊，（台北：第 42 期，1991 年 7 月），頁 98-101。

<sup>9</sup> 瑞士同盟的詳細歷史請參見：William E. Rappard, Collective Security in Swiss Experience (1291~1948), (London: G. Allen & Unwin, 1948.)

歷次的征戰雖然證明了瑞士軍隊的英勇善戰，但是長年的戰事紛擾也使得同盟國間之歧異加深，尤其在分配戰利時，各盟國常爲了自己利益而爭吵不休，這使得原爲了保衛和平而結合的同盟國頓時面臨崩散的危機；一五一五年，瑞士軍隊在對抗法國的馬里尼蘭諾（Marignano）一役嚐到失敗之結果，這使瑞士意識到她不適宜於這種侵略黷武的行爲，從此萌生了要永守中立的思想。而恪守中立，不干涉他國事務遂成了瑞士的主要對外政策，而這種超然事外的中立政策也使得瑞士免於涉入十七世紀，歐洲新舊教貴族因宗教改革所引發的「三十年戰爭」。一六四八年，各國簽署「西發里亞和約」（the Peace Treaty of Westphalia），承認瑞士爲一獨立國家，使得瑞士聯邦正式脫離神聖羅馬帝國；瑞士也自此宣布採行「中立政策」，在往後的歐洲事務中始終保持中立。

中立政策使瑞士免於戰火摧殘而安享經濟繁榮的發展，這必然吸引著歐洲各地飽受戰事紛擾的難民，而來自各地的民族和所帶進的文化也豐富了這塊世外桃源；然而，十八世紀的歐洲並不平靜，拿破崙時代法國征服瑞士，一七九八年時瑞士因法國以武力相逼，要求建立一「赫爾維帝克共和國」（Helvetic Republic），採行中央集權。由於當時的瑞士仍屬於同盟狀態，各邦享有獨立的自治權，再加上瑞士特殊和多種的族群及文化，還有殊異的語言，都使得這個共和國僅爲一個鬆散的組合；因此當法軍離開瑞士時，瑞士即陷入一混亂的無政府狀態。<sup>10</sup>

直至拿破崙時代法國征服瑞士，在一八〇三年提出「調停法」，同意瑞士繼續以往的聯邦制度，這才使瑞士得以恢復以往的平靜與和平。歐洲權力

---

<sup>10</sup> Ibid., p.142.

的政治舞台，在十八世紀初期達到了平衡，擁有東西來往「重要隘口」的瑞士不免仍是各國覬覦的對象；不過，由於進攻瑞士所引起的軍事危機和所要付出的人力、物力和財力的成本過鉅，各強國在一八一五年達成協議，放棄控制這個通道的權力，讓瑞士保衛這些隘口；同年十一月廿日，奧地利、英國、普魯士、法國和西班牙等國在巴黎簽下「巴黎和約」(the Treaty of Paris)，一致承認瑞士為一永久中立國，使瑞士傳統的外交政策正式獲得國際間的認可。

現在的瑞士，是在一八四七年內戰結束後產生的，內戰的原因是少數天主教保守派的邦不願接受多數基督教自由派的邦的統治，也就是要放棄過去的貴族統治，而改行憲政。這是瑞士近代史上最後一次的內戰，不過慘痛教訓之後衍生的是一八四八年瑞士新憲法的誕生。

一八四八年瑞士聯邦共和國正式成立，新憲法於同年經公民投票後產生。這部憲法在一八七四年做第一次修正後，直至一九九九年經由公投才有了一部全新的憲法；瑞士憲法是瑞士繁榮發展至今的主要原因。憲法廢除了特權和獨裁，有效的調適聯邦和各邦的需要，統合社會各層級的利益，使瑞士成功地由十九世紀的貧窮和落後，發展成為今日高度開發的福利國家。

早期瑞士的中立是為了解決潛在可能的侵略國家或避免捲入戰爭，但隨著國家發展的演進而有所改變；然而，永久中立逐漸變成為瑞士的象徵，甚至是迷思，對有些瑞士人而言，中立就等於主權與獨立，破壞中立等於是破壞國家主權和其完整性。瑞士社會的多元，使得中立變成瑞士人民最好的選擇，對外可以免於國際的紛擾，對內則可促使團結。瑞士不會放棄其中立政策的傳統，只是「傳統的中立」必將要有更彈性的空間和闡釋來面對國際秩序的改變和世界潮流的走向。

### 第三節 瑞士中立的法律基礎和特色

瑞士的獨特歷史性和特殊的民族性，使得瑞士的中立不同於歐洲其他幾個中立國，以下將就瑞士中立政策的特色分述如下：

#### 一、永久性與國際性的中立

歐洲的英國、俄國、法國、奧匈帝國、葡萄牙、瑞典等國，在一八一四年「巴黎和約」，及一八一五年三月二十日的維也納會議中<sup>11</sup>，首度依國際條約保證並確立瑞士的中立地位；第一次世界大戰後，美、法、英、蘇四強也簽約承認瑞士永久的中立地位；一九六四年至一九六六年，聯合國國際法委員會證明了瑞士永久中立乃是國際法的一部份，這使得瑞士的中立地位是國際性的，同時也給予了瑞士中立的法律基礎。<sup>12</sup>

瑞士聯邦政府在一九五四年十一月廿六日對中立所給予的定義為：「一般中立的法律狀態是不得參加已經發生的戰爭，也不可以參加敵對國家的行列，但在和平時期即沒有權利和義務。在戰時，不論軍事、政治或經濟方面均須中立，對所有交戰團體要平等對待。」然而，瑞士身為永久中立國，在和平時期，仍應遵守下列義務：<sup>13</sup>

1. 不得發動戰爭的義務；
2. 防衛中立或獨立的義務；

<sup>11</sup> 「維也納會議最後議定書附錄二」(Annex No. 2 of the Congress of Vienna)，趙國材，前揭文，頁 76。

<sup>12</sup> “Report of the United Nations Commission on International Law to the General Assembly”, (United Nation, New York: Vol. 2., 1964), p. 257.

<sup>13</sup> “Discussions in Switzerland About Swiss Neutrality and the EC Membership and Report on Swiss Positions on EC Membership”, Swiss Federal Council, (Bern: Aug. 6, 1992.), p. 15-16.



3. 執行永久中立的次要義務,即避免參與衝突的任何一方,而有義務執行中立政策。

而在戰爭發生時,瑞士為保持中立,則有四項義務:

1. 不得對任何交戰國表示敵意;
2. 不得提供或支授任何一方軍隊;
3. 不得將主權屈服於任一方交戰國;
4. 維持自己領土的完整。

## 二、強勢的武裝中立

保持領土完整不受外敵侵犯,是中立國家的義務之一。瑞士人民相信,唯有以決心和強大的國防才能保障國家的安全。瑞士的歷史經驗使人民相信,一個國家的中立,是無法期待別人的「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<sup>14</sup>。瑞士外交部長奧伯特(Aubert)於一九一九年三月十四日,在國會外交政策問題辯論時表示:「眾所周知保衛瑞士聯邦的安全是國家最重要的目的,因此,我們外交政策的最大目標也是保障瑞士的獨立。外交政策與可靠的國防力量是保護我國安全的兩大支柱。」<sup>15</sup>

瑞士平均國防開支每年約五十三億瑞士法郎,佔國民生產總額百分之二。這些經費主要用於購買、更新武器裝備、研發新武器及軍事訓練上。七

---

<sup>14</sup> 蘇秀法,「瑞士對聯合國及歐盟之關係」,《問題與研究》,(台北:第33卷第6期,1994年6月),頁73-81。

<sup>15</sup> 劉青雷,前揭書,頁24。

○年代後，由於國際上呼籲裁軍的聲浪不斷，同時研發軍備及武器的費用極大，對國家總體發展造成負擔，使得各中立國紛紛減少國防預算；瑞士於一九八〇年代年間，國防預算已降至國民生產毛額百分之一點七，截至目前為止則僅佔了百分之一，約為四十四億左右的瑞士法郎。<sup>16</sup>

瑞士學者達尼克（Gustav Daniker）在其所著之「國家戰略」裡，明白指出：「武裝中立是瑞士中立的方法，此一政策的目標是要使強國相信她是一個穩定的因素。<sup>17</sup>」雖然中立政策可以贏得周圍世界的信任與放心，但擁有足夠的自衛能力卻是保障中立的最好方法。

瑞士直至目前仍採取民兵制，瑞士憲法第五十九條規定：「瑞士男性公民都有義務接受軍事服務。」凡是年滿二十歲的男性青年都要進到「新兵學校」接受四個月的軍事訓練，結業後，這些青年帶著軍服及槍枝回到自己的故鄉及工作崗位上；另外，每年還得接受為期三個星期的集訓，所以一般而言，每個瑞士男性至三十歲為止，至少必須接受二百六十天左右的軍事訓練，但是真正的義務服役則是到了五十歲才算終了<sup>18</sup>。憲法對女性並沒有特別的規定，但是國家接受女性的志願役，目前瑞士軍隊約有十四萬男性和二萬名的女性軍官，另外還有八萬多名的後備軍官及其他可動員的義務役；所以瑞士表面看似無兵，而實際上卻是一個全國皆兵的國家。另外，瑞士的武裝中立，也表示其有義務保衛自己的國家，並與入侵者對抗以保護領土之完整。事實上，瑞士雖有國際簽署的中立國條約，但最後保護瑞士國家安全的卻仍是堅強的國防實力。馬基維利（Nicolaï Macchiavelli）曾說：「瑞士永遠是自由的，因為他們永遠在武裝當中」，<sup>19</sup>這也是對瑞士中立的最佳詮釋。

---

<sup>16</sup> Please see: Federal Department of Defense, Civil Protection, and Sports ([www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch))

<sup>17</sup> 劉青雷，前揭書，頁 24。

<sup>18</sup> “A special case”, *Economist*, (London: vol. 370, Feb. 14, 2004), pp. 3-6.

<sup>19</sup> Op. cit, note 13, p.15.

瑞士的軍事戰略，採取的是「雙重阻延法」，也就第一步先採取有效的軍事準備勸阻破壞中立的行動；而第二步則是以軍事行動，想辦法阻止敵人在瑞士領土達到其目標。<sup>20</sup>強勢的武裝中立是瑞士人深信不疑的自保方法，而他們也認為中立最主要之目的就是避免戰爭；為了避免危險的真空與不安定狀態，中立國必須隨時有武力準備以防止中立地位遭受破壞。瑞士採取「入侵及佔領要付出高代價」的戰略用以嚇阻想要侵略的國家；像瑞士這樣的小國，其國防重點不僅在於保衛自己的家園，防止他國的入侵，同時還要有維持領土主權的完整，避免自己的領土被他國用來作軍事行動的能力與信心。在強國眼中，瑞士佔有進出阿爾卑斯山的重要的隘口，其地理位置雖具有戰略價值，不過鄰近列強也認為，與其爭奪這些隘口，不如讓瑞士保有中立，守衛這些隘口，反而對自己更有利。<sup>21</sup>

### 三、不結盟的中立

瑞士政府在一九五四年發表的官方報告書裡，對永久中立國在和平時期所應承擔之義務做出說明，而其中關於第三點「執行永久中立的次要義務，即避免參與衝突的任何一方，而有義務執行中立政策」，也可解讀為「避免採行可能引起他國敵意之政策或行動」，這也說明了政治中立的必要性；也因此瑞士的外交政策導向必須是中立且不捲入戰爭，或做出引發他國誤解的外交動作，特別是不得與他國訂立有關戰爭義務的條約(例如集體安全協定或軍事同盟等)，禁止永久中立國與其他國家締結軍事性質、防衛性質和攻擊性質之結盟。而在參與國際組織或國際會議時，也必須審慎考慮，避免參

---

<sup>20</sup> Pierre Beguin(Ed.), The Political Institutions of Switzerland, 1969 by the Swiss Office for the Development of Trade, (Lausanne and Zurich), p. 71-78.

<sup>21</sup> Hans J. Morgenthau 著，張自學譯，國際政治學，(台北：幼獅文化，1984年)，頁 717。

與具政治衝突的團體組織及會議。<sup>22</sup>但善意的斡旋與仲裁則不該被視為是不友好的行動。

瑞士的不結盟中立和不結盟國家的中立主義，有必要在此做一釐清。首先，不結盟國家所採行的「中立主義」(Neutralism)，學者梅內特 (Klaus Mehnert) 對此所下的定義為：「採取積極中立的行動，並且聚合一些性質相同的國家或團體，在兩大集團外組成第三勢力。」<sup>23</sup>也因此中立主義對不結盟國家而言，只是一種外交政策的實行，目的是不參與任何超級強國競爭的集體安全體系，許多小國採取此立場，<sup>24</sup>而組成不結盟國家集團，此種中立主義在發生戰爭時，又有權利不必確守中立，而可以自行決定應採取的立場，擁有自由行動的權力。<sup>25</sup>這種中立主義則明顯與瑞士的永久中立國之持續義務有明顯的相異，同時也 and 瑞士在不結盟中立的解釋上有明顯的差別。

其次，瑞士的不結盟中立是指政治上的中立、軍事上的中立及經濟上的中立，也就是除了上述已說明的不得加入有政治衝突或可能引起敵國誤解的政治性組織外，也不得在軍事上與他國締結軍事同盟；而經濟中立則是不得與其他國締結關稅與經濟的同盟。不過，過於嚴格的遵守經濟中立則可能對國家在國際經濟關係上造成負面影響；冷戰時期，中立國在經濟上參與整個歐洲，但加入歐洲共同體卻不被蘇聯接受，在當時，蘇聯認為歐洲共同體 (European Economic Community, EEC) 又稱為歐洲共同市場 (以下簡稱歐經體)<sup>26</sup>和北大西洋公約組織 (以下簡稱北約) 是不可分的，加入歐經體等

---

<sup>22</sup> 見海牙公約第三條，有關和平解決國際爭端之規定；或見：Alice Landau, "Burgeoning Policy or Obstinate Continuity?", *Studia Diplomatica*, (Vol. XLVI, No.6, 1993).

<sup>23</sup> Klaus Mehnert, *The social and political Role of the Intelligentsia in the New Countries*. In Kurt London ed., *New Nations in a divided world*. New York: Frederick A. Praeger, 1964. p. 132.

<sup>24</sup> 牟家樂，權力平衡與東南亞中立化之研究，(台北：政大外交研究所碩士論文)，頁 348-349。

<sup>25</sup> 劉青雷，前揭書，頁 7。

<sup>26</sup> 歐洲經濟共同體 (European Economic Community) 建立於一九五七年三月廿五日，其目標在對外建立共同關稅，人員、勞務、資金自由流通，政治方面則隨著經濟合作而加強。總部設在比利時布魯塞爾。

同於加入北約；因此，瑞士不能加入歐經體，只能和其他六國組織歐洲自由貿易協會（European Free Trade Association, EFTA）<sup>27</sup>建立自由貿易區，該組織要全體一致同意才能作出任何決策，所以每一個中立國會員都能阻止任何會影響她們中立國際地位的義務。

#### 四、彈性的中立

隨著蘇聯的解體及東西方冷戰的結束，愈來愈多人開始討論「中立」存在的必要性，而在其他鄰近的中立國家，如北歐的芬蘭、瑞典及中歐的奧地利也都對於中立國應盡的義務做了修正的解釋，以迎合改變中的歐洲情勢，最明顯的例子就是這三個國家先後做了申請加入歐體的決定。<sup>28</sup>美國政治學者莫根索（Hans J. Morgenthau）在其著作「中立的問題」（The Problem of Neutrality）裡，就明確地指出「中立的政策與法律狀態，在歷史的某一時代中，是與國際社會的法律與政治結構密切相關。有關中立的權利和義務，國際法規則並不是獨立存在的，他們只是當時法律、經濟、政治及軍事條件的顯示，如果這些條件改變，規則也就隨之改變，這些條件如果消失，規則也就不存在。國際社會秩序不斷變化中，只有這種法律與社會的背景，才能提供中立的規則。」<sup>29</sup>這也就是表示，所謂的「中立」和「永久中立」都是具有彈性，具有變化的。

而為了因應國際情勢的變化，瑞士政府開始對中立政策做了不同的解

---

<sup>27</sup> 歐洲自由貿易協會（European Free Trade Association, EFTA）是於一九六〇年一月四日在斯德哥爾摩簽訂成立，參加國共有七個，分別是：冰島、挪威、奧地利、瑞士、瑞典、葡萄牙及英國。總部設在日內瓦，該協會規定會員國之間互免關稅及減少貿易障礙，但不像歐洲經濟共同體，無農業政策的協調，也沒有共同對外的稅率，各會員國均可和歐經體簽訂工業產品自由貿易協訂。是屬於經濟合作取向的國際組織，而沒有涉及到政治議題。

<sup>28</sup> 蘇秀法，「從芬蘭加入歐體看中立國的義務」，問題與研究，（台北：第33卷第3期，1994年3月）。

<sup>29</sup> Morgenthau, "The problem of Neutrality", University of Kansas City, Law Review: 1938, p.109.

釋，如其在 1992 年 3 月公佈的 Swiss Neutrality Put to the Test, Swiss Foreign Policy Between Continuity and Change 研究報告中指出：「中立僅是瑞士追求其國家獨立自決的一項外交政策工具」<sup>30</sup>，同時在其 1993 年的 Report on Neutrality of 29 November 1993 和 Security Policy Report of 2000<sup>31</sup> 中，政府也使用了彈性的中立政策，以符合其國家利益和國際社會的需要，我們可以在瑞士參加聯合國對羅德西亞和伊拉克所做的經濟制裁中發現此點。

中立國的外交政策一向是以維護中立及不介入衝突為目標，而不加入國際組織，特別是會影響該國中立原則的政治及軍事組織；然而，國際情勢的變動不安和從未停止的戰事紛擾，皆影響了中立國對外應對的能力，同時也考驗著中立政策的可行性。尤其當二十一世紀是全球化的世紀，孤立主義的外交政策已無法符合外界的要求，同時這種獨善其身的做法也漸漸地引人垢病，因此各中立國慢慢地調整其中立的原則及定義，我們可以從瑞士在二〇〇二年九月加入聯合國的舉動來看，瑞士已經從「孤立的中立國家」走向扮演「積極的中立國家」<sup>32</sup> 角色。

中立國家的外交政策好比在國際衝突中走鋼索，能否成功要視國內及國際情勢的穩定。在冷戰期間，中立國為東西兩陣營提供了斡旋和緩衝的空間，東西兩陣營如果能保持均勢，則中立國的安全可以不須支付政治代價，這也是為何中立國均以積極的外交行動，追求東西方和解的主要原因之一；尤其如果東西兩陣營衝突的降低，更有助於中立國在國際間活動的自由度。今日國際間即使冷戰結束，地區性的零星衝突和民族間的仇恨殺戮卻從未停止。所以，中立國的存在仍有其程度上重要性和必需性。在過往的歷史裡，

<sup>30</sup> Please see : Switzerland Foreign Polity (<http://www.eda.admin.ch>.)

<sup>31</sup> Security Policy Report of 2000 ([http://www.eda.admin.ch/sub\\_dipl/e/home/thema/intlaw/neutral.html](http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/e/home/thema/intlaw/neutral.html))

<sup>32</sup> Prerna Kumar, "Columbia Missourian: Switzerland Joins United Nations", Columbia Missourian, (Nov. 19, 2002). ([www.digmo.org/global/article.php?ID=4](http://www.digmo.org/global/article.php?ID=4))

中立的政策如要贏得周圍世界的信任，中立國則必須擁有足夠的自衛力量來保衛甚至是抵抗外敵，堅強的國防是政府支持其外交政策的有力工具，而穩定的外交政策則是穩固國家安全的的鑰匙；瑞士國防安全的目標在保護自己的領土完整並達到防衛的目標，其軍火亦是自給自足而獨立於世界軍火市場之外，不依賴他國；事實上，瑞士截至目前，仍是國際間武器輸出的大國之一。瑞士採取中立的外交政策不是一種孤立或逃避國際事務的選擇，而是瑞士政府在面對變化無常的國際環境所使用的一種策略；中立外交政策使用的成功與否，除了有賴政府當局機智和靈巧的運用，還必須靠著全國人民對政府行使中立外交政策的支持和監督，因為中立外交政策的穩定性依賴著許多無法控制的外在因素上，就如學者劉青雷先生在其著作裡寫到：「中立不是美麗而是困難的！」。<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> 劉青雷，前揭書，頁 221。

## 第三章 瑞士與聯合國的關係

瑞士提供日內瓦做爲聯合國在歐洲的第一個總部，而目前也有近十九個國際組織設在該區<sup>1</sup>，日內瓦可說是聯合國在歐洲的家鄉。但是在未公投同意加入聯合國之前，瑞士卻是世界上唯一自動聲明不加入聯合國的主權國家。不過儘管如此，瑞士卻是第一個向聯合國派遣常駐觀察團之非會員國，同時還是國際專門機構之成員和國際法院之當事國。另外，瑞士也加入了許多聯合國轄下的專門機構，如「聯合國教科文組織」(United Nations Educational, Scientific and cultural Organization)、「聯合國貿易暨發展會議」(The United Nations Conference on Trade and Development)等；不過，由於瑞士特有的政治生態和民主制度，使得她在加入聯合國的過程並不像加入這些轄下機構如此積極和順利。本文將分別敘述瑞士與聯合國的淵源；從聯合國的前身國際聯盟的成立及解散到聯合國的成立；其中將分別探討瑞士在面臨國際環境改變時，其中立外交政策面臨的考驗與必須的轉變。

### 第一節 瑞士與國際聯盟

若要敘述瑞士和聯合國的淵源，則必須要先回溯她和國際聯盟 (the League of Nations) (以下稱爲國聯) 的關係。歐洲由中古進入近代，在政治上及宗教上都有著明顯的分裂現象，但是卻一直沒有一個區域性或國際性的組織，以和平及具約束力的方式來處理國際爭端。十九世紀國家雖然常常舉行國際會議來進行多邊協商，但是這種方式的缺點就是少了常設機關，作爲

---

<sup>1</sup> It now includes 19 international organizations, of which eight are outside the UN system, see: "Message on the People's Initiative "For Switzerland's Membership of the United Nations Organization", 4 December 2000 ; Switzerland and UN, page 32.



協調各國行動的中心，因此在大國遇到衝突時，就以不參加會議的行動來阻撓會議的舉行；這種缺乏約束力及規範性的會議型態並無法安撫歐洲本土一次又一次的爭戰。國際聯盟就在該情形下產生。

### 一、國際聯盟的緣起

一九一四年第一次世界大戰爆發，隨著時間的拉長所被波及的地區也日漸增加。因而有人開始認為應該結合同道，組成類似同盟的國際組織，以求各國能和平交往。第一次世界大戰期間，美國、英國和法國深刻地體驗到需要一個嶄新的國際機構，作為制定具體和平條約的框架。一九一九年一月十八日各國代表在巴黎集會，主要任務為協調戰勝國對失敗國的正式媾和政策。各國在巴黎和會召開一週後，即一致決議設立國際聯盟並指派委員起草盟約。一九二〇年初國聯成立，其主要宗旨乃是維持和平及保衛全體的安全。而國聯規定了共同的協商機構用以處理日後國家間的爭議。國際聯盟的會員資格在開始時只包括戰勝國，也是和平條約的簽字國，不久又增加了願意遵守盟約規章的十三個中立國。<sup>2</sup>敵國被置於考驗的地位，但終於被准許入盟。十分恰當地說，國聯的本意是一視同仁，凡願意接受盟約所規定之義務的國家都受歡迎，其會員資格只要在大會中經三分之二的會員國投票贊成即可通過。

由於巴黎和會像是第一次世界大戰戰時同盟組織的延續，而戰勝國在盟約起草時也多半帶有偏見；它在具有各會員國普遍平等的同時，卻又給大國提供了特權，並且對和平破壞者進行一致的道義、經濟，甚至是軍事

---

<sup>2</sup> 雷崧生，國際組織，（台北：台灣商務印書館，1970年），頁22。

制裁。

## 二、國際聯盟的失敗與解散

由於第一次世界大戰期間捲入戰爭的國家眾多，因此，同盟國希望藉著國聯的成立發揮集體安全體系之功能，而國聯成立的最大目的即在避免國際衝突的再次發生。國聯成立之初，各國對它抱有很大的期望，他們認為這是為集體安全所作的最好策劃。<sup>3</sup>然而，國聯卻沒有因為各國的期待而有實質上之和平功效。在當時，日本由於世界經濟危機導致軍人得勢，開始展開了擴張政策；一九三一年日本正式進入了滿洲地區，一九三二年將其佔領，而國聯為此成立了調查委員會，美國也從道義上譴責了這種侵略行動，結果是一九三四年春天日本了國聯。<sup>4</sup>一九三三年在歷經十六年的悲慘歷史和不平等的地位後，德國在總理希特勒（Adolf Hitler）的帶領下決定擺脫一切多邊的制約，並在同年退出了國聯及其裁軍會議。此外在一九三四年底，義大利發動了對亞比西尼亞（Abyssinia，現改稱伊索匹亞 Ethiopia）的殖民戰爭，這場戰爭具有種族主義戰爭的性質，且戰火持續到一九三六年才停止，然而國際聯盟的反應卻猶豫不決。在日內瓦人們當然譴責這種行徑，但是幾個大國（如美國、英國）卻僅僅做出輕微的經濟制裁，而未考慮採取軍事制裁。而義大利也繼日本之後，退出國聯。

國聯僅是會員國的集合體而已，它不是超國家的組織；其基本目的是維護和平，然對於保障和平的方法，國際聯盟並無具體辦法，但它可以採取任何適宜的行動（第十一條）；各會員國同意將彼此之間的糾紛提交理事

---

<sup>3</sup> 陳文賢，「聯合國與集體安全」，問題與研究，（台北：第 34 卷第 9 期，1995 年 9 月）。

<sup>4</sup> Jost Dulffer 著，朱章才譯，二次大戰與兩極世界的形成，（台北：麥田出版社，2000 年），頁 45。

會仲裁或質詢，在判決書或報告被提出後未滿三個月之前，不得訴諸戰爭（第十二條）；凡任何會員國罔顧國際聯盟之規章而逕自訴諸戰爭者，事實上將被認為是向全體會員國宣戰；違犯規章的會員國將受到財政上和經濟上的制裁，為了維護國聯的規章，理事會得建議各會員國採取必要的軍事行動（第十六條）。<sup>5</sup>由於國際聯盟本身不具備兵力，顯然地，它是任命各會員國採取任何行動，任何程度的行動，或竟完全不採取行動。然而，國聯各會員國為了自己之利益而沒有嚴守盟約，同時各國對國聯制裁決定實行的意願也不高，再加上當時國聯並沒有自己的軍隊，使得它不但無法有效地發揮集體安全機制，更沒有辦法成功制止戰爭的發生。國聯在開始時便缺乏確定的方針，再加上機構的不完整，而各會員國又各懷私心，因此直到第二次世界大戰前夕，國聯早已名存實亡。一九四六年第二次世界大戰結束後，國聯在同年四月十八日舉行最後一屆大會，並且全體一致地通過其最後一項決議：從一九四六年四月十九日起正式解散國聯。<sup>6</sup>

### 三、中立國的義務與爭議

瑞士雖是國聯的會員國，也提供日內瓦作為國聯總部的所在地，不過在國聯邀請瑞士加入該組織時，瑞士聯邦還是再三地考慮，因為沒有一個瑞士人願意廢除已有四百多年歷史的中立政策。因此，瑞士還是希望各國能公佈一宣言，以便保障且明確地承認瑞士的中立在國聯的體制下是具有地位的。一九二〇年二月十三日，國聯行政院即發表倫敦宣言（**London Declaration**），宣言中指出，根據國際公法，瑞士為一永久中立國而且其領土受到不被侵犯的保障，這二者皆符合普遍和平的利益，因此與國聯公約

---

<sup>5</sup> 本文之國際聯盟盟約條文，引自於：朱建民，國際組織新論，(台北：正中書局，1978年)，頁757-771。

<sup>6</sup> 雷崧生，前揭書，頁81。

並不相悖。<sup>7</sup>此外宣言裡還提到，瑞士聯邦將沒有參加國聯軍事行動的義務，也沒有義務准許外國軍隊穿越它的領土或在其領土作戰。但是，如果國聯要求各會員國對那些違背盟約的國家採取商業及財政的措施，瑞士則有責任參與之。

根據國聯盟約第十六條規定，瑞士聯邦應當在國聯理事會做出制裁決定時，對被制裁國採取必要行動；但對於這一點，瑞士就顯得消極很多。以一九三五年國聯對義大利施以制裁為例，一九二三年九月在義大利的支持下，亞比西尼亞得以加入國聯而成爲其會員國，它的政治獨立和領土的完整性皆受到國聯盟約的保障；但一九三五年十月義大利軍隊因義亞邊境的水井衝突而入侵亞比西尼亞<sup>8</sup>。亞比西尼亞於一九三五年十月向國聯請求援助。國聯在採取某些行動的同時，爲了避免使義大利變成敵人，故其採取了武器禁運措施，限制給予義大利的貸款以及自義大利進口的措施，最後還禁止運送石油至義大利。瑞士考量到與義大利有共同的國界問題，以及兩國的貿易量大，如果加入國聯對義大利的全部制裁，將會使兩國關係受損，所以對於制裁一事，瑞士代表在參加國聯大會時表示：「瑞士承認有義務加入對義大利的經濟和財政制裁，但也應當奉行自己的中立原則。」因此，瑞士政府決定參加對義大利武器禁運；不過由於中立的立場，此禁令也適用於亞比西尼亞。然而瑞士政府拒絕加入國聯對義大利貨品實行的抵制，也不會停止和義大利的貿易往來。

以法律的觀點觀之，作爲國聯會員國的一員，瑞士的確有義務參與國聯對義大利的制裁，但是瑞士鑒於國家利益和其傳統的中立觀念，其認爲有正當的理由不對鄰邦採行嚴格的制裁行動。然而，這個理由卻不能全然說

---

<sup>7</sup> Edgal Bonjoru, 劉文立譯, 瑞士中立史, (武漢: 武漢出版社, 1991年), 頁 100。

<sup>8</sup> 關於義大利與亞比西尼亞的戰爭, 請見: 雷崧生, 前揭書, 頁 70~75。

服正反兩方；其它的國聯成員國認為瑞士以中立之名，採行對自己有利的措施不免有圖利之嫌；而義大利方面則譴責瑞士應向其它中立國<sup>9</sup>一樣斷然拒絕國聯的制裁案。此外在瑞士國內，政黨的意見也出現分歧，左翼人士認為瑞士聯邦的決定是背棄了國聯，而右翼人士則指責瑞士如此具差異性的中立政策，在日後必會引起他國的不信任。

一九三九年第二次世界大戰爆發，反對國聯的軸心國集團業已組成，瑞士的四個鄰邦中起初有二個（德國、義大利），後來有第三個（奧地利）加入該集團。在瑞士聯邦看來，當初是要建立一個所有國家都將加入的聯盟，該聯盟之宗旨在於防止任何戰爭的發生，但是現在這個希望似乎落空了；瑞士聯邦認為倘若要忠於自己既定的外交政策，那麼正值兩大集團對立時期，瑞士不應該加入任何一方。瑞士為了保持其超然的中立立場，立即宣佈選擇退出國聯。當時瑞士聯邦政治部部長居塞伯·莫塔（Giuseppe Motta）向國聯秘書處提交一份備忘錄，內容指出，「為倫敦宣言所接受的差別中立，只有在國聯強大的時候才適用，但現在已不合宜；對聯邦來說，恢復瑞士的絕對中立是刻不容緩的，這攸關到瑞士的生死問題。瑞士聯邦議會和全體人民絕大多數都支持我們的這個主張。」一九三八年五月十四日，國聯行政院以兩票棄權而其餘贊成的投票結果接受了瑞士退出國聯的要求。<sup>10</sup>

一九一四年第一次世界大戰爆發，瑞士雖有被捲入戰爭的危險，但是由於瑞士嚴守其中立立場，使其逃過了戰火的摧殘；第二次世界大戰中，舊大陸及三大洋都是戰場，而新大陸的人力與資源也全數投入戰爭。面對希特勒軍隊的威脅，瑞士聯邦軍隊也曾發動二次動員，但國家基本上未受侵

<sup>9</sup> 當時瑞典和匈牙利拒絕參加執行國聯的該制裁案。

<sup>10</sup> 劉文立譯，前揭書，頁 131。

犯。強大的國防實力使得瑞士得以自保，再加上在瑞士充分地發揮了其中立國在交戰國間的緩衝與調節功能，尤其是日內瓦國際紅十字會對戰爭國人民的醫療援助，使瑞士成爲救難者的救助中心。

## 第二節 瑞士中立與聯合國

### 一、聯合國的成立

國際聯盟自一九三七年以後，便進入沒落時期。一九四三年十一月，美國總統羅斯福、英國首相邱吉爾和蘇聯總理史達林在伊朗首都德黑蘭舉行第一次三國高峰會議，討論對如何加速擊潰納粹德國與義大利及安排戰後和平與合作的問題。翌年八月，在經過歷時一個多月的協商會晤，美、英、蘇三國代表在華盛頓的鄧巴敦橡園（Dumbarton Oaks）做出決議，擬定建立聯合國這一永久性的國際組織。一九四五年四月二十五日，由於法國的拒絕參加邀請，聯合國憲章的制定會議則由中、美、英、蘇四國出面召集並在美國舊金山舉行；該會議中共有五十個國家的代表參加<sup>11</sup>，並通過了「聯合國憲章」和「國際法院規約」，聯合國也就正式的成立。<sup>12</sup>一九四六年，第二次世界大戰結束，國聯也宣佈解散，原國聯之機構則由聯合國繼承。

第二次世界大戰結束後，歐洲的中立國只剩芬蘭、瑞典和瑞士。<sup>13</sup>瑞士原有意要求以一九二〇年至一九三八年國聯時代之條件加入聯合國，亦即瑞士只參加聯合國之經濟制裁而不參加軍事制裁，但聯合國並未答應此一條件，使得瑞士認爲加入聯合國集體安全制度可能違反其永久中立的原則，是

<sup>11</sup> 瑞士並未在這五十國當中。

<sup>12</sup> 有關聯合國的建立，可參見：Ruth B. Russell, *A History of the United Nations* (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1958). 朱建民，前揭書，第四章。

<sup>13</sup> 第一次世界大戰時的中立國，有阿根廷、智利、哥倫比亞、丹麥、荷蘭、挪威、巴拉圭、波斯、薩爾瓦多、西班牙、瑞典、瑞士和委內瑞拉。請參見：雷崧生，前揭書，頁 31。

故未加入聯合國。<sup>14</sup>

瑞士因採行永久中立的外交政策，所以在加入聯合國時將面臨到法律上與實際上的衝突，以下將分項說明當時瑞士在加入聯合國時的衝突與兩難。

### (一) 中立與集體安全的衝突

第二次大戰末期，瑞士設法加強她和同盟國的關係，但對於即將成立的國際組織一事，瑞士聯邦謹慎許多。早在一九四二年，瑞士外長馬可·畢雷古拉茲（Marcel Pilet-Golaz）就組成一個小組，針對戰後盟國的可能計劃進行分析；大多數的決策者都被告知關於盟國可能建立一個新的世界組織一事，只是當時政府低估了這個組織成立的速度。一九四四年十月，瑞士外長曾評估在未來的五年內新世界組織應該不可能成立。但一九四五年二月，新接任的外交部長馬可士·貝帝皮耶（Max Petitpierre）卻面臨了即將來臨的舊金山會議（San Francisco Conference），面對這個突如其來的會議，瑞士聯邦在當時並沒有明確的表態。

由於二次大戰期間，瑞士基於國家利益及永久中立的考量，盡量不參與交戰國間的戰爭，這也使得同盟國和軸心國對瑞士產生不友善的態度，以致於一九四五年召開的舊金山會議，瑞士和其他中立國皆不在受邀之列。不過同年八月，聯合國在波茲坦會議中邀請“愛好和平的國家”參與討論，瑞士才有了公開發言的機會。

瑞士聯邦在一九四五年加速對加入聯合國一事進行評估與考量，當時還

---

<sup>14</sup> 劉青雷，中立與不結盟，（台北：幼獅文化事業公司，民國 73 年），頁 30~34。

爲此成立一諮詢委員會，主要目的就是確認永久中立國的瑞士加入聯合國的可行性。當時討論的主要爭議是，瑞士要將其實行已久的中立政策附屬在聯合國憲章下，或是瑞士繼續保持著旁觀者的角色，採行單純的單邊安全政策。但聯邦最後認爲：「瑞士中立的性質旨在維護法治與和平，這宗旨和聯合國是一致的，但瑞士可以憑藉著自身的中立地位履行聯合國範圍內的一些重要職責。」<sup>15</sup>委員會認爲，瑞士雖不能置身於一個像聯合國這樣，以建立永久和平體制爲目標的國際組織之外，但她仍然要考慮到自身永久中立的特殊地位。

瑞士參與聯合國最大的衝突點就在於集體安全政策。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，不論其爲大國或小國；但會員國可對有關軍事上的義務保留選擇權。<sup>16</sup>不過，相較於此點，聯合國則對保留選擇權這方面較不著墨，也不明確地寫入憲章裡。依聯合國憲章第七章第四十二條與第四十三條「聯合國對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行爲之應付辦法」規定，聯合國採取必要之陸海空軍示威、封鎖及其他軍事行動維持國際和平安全及制裁侵略時，會員國有義務提供便利及協助，此與瑞士傳統非戰法相悖。倘若瑞士加入聯合國遇有聯合國制裁侵略時，將徒增紛擾。<sup>17</sup>

瑞士外交部內部討論，認爲繼續維持傳統的中立政策對瑞士是較有利的。支持聯合國的制裁案在許多方面都和瑞士本身利益相衝突。首先，瑞士政府在戰爭期間，對於中立政策的衡量有過負面的經驗。作爲國聯的成

<sup>15</sup> 劉文立譯，前揭書，頁 267。

<sup>16</sup> 蘇秀法，「瑞士對聯合國及歐盟之關係」，問題與研究，(台北：第 33 卷第 6 期，1994 年 6 月)，頁 76。

<sup>17</sup> 趙國材，「論永久中立國與聯合國」，宋燕輝、焦興鎧主編，聯合國與歐美國家論文集，(台北：中央研究院歐美研究所，1997 年)，頁 79。



員國，瑞士由於該組織的連帶責任而不得不負起某些義務。但在當時，瑞士採取的是「差別的」(differential)的中立政策，也就是加入經濟制裁但保留其軍事中立的特性。但是在亞比尼西亞事件及國聯的沒落後，瑞士聯邦曾重申，瑞士將回復其嚴守傳統中立的原則。其次，在第二次世界大戰剛結束，國際間除了沒有任何和平跡象可循外，瑞士的鄰國，如德國、義大利及奧地利並不在聯合國會員之列，如果瑞士加入聯合國，則將使瑞士處於不利的地位。最後，瑞士對聯合國以階級劃分會員國感到不滿；瑞士認為安全理事會的權力和五個常任理事國的否決權在日後都有可能對執法的中立及組織的發展造成不良影響。

一九四六年四月二日，瑞士委員會發表瑞士聯邦的立場，如果瑞士放棄其中立政策，一定會給瑞士造成嚴重的傷害。因此，只有在聯合國明確地承認瑞士中立的條件下，瑞士才能考慮加入聯合國。一九四六年十月，瑞士政府決定不申請加入聯合國，原因是聯合國憲章與瑞士傳統永久中立政策相違背，而聯合國也尚未能全然接受瑞士的中立地位。<sup>18</sup>

瑞士不願加入聯合國的理由有三：第一個理由是瑞士堅決反對參加任何在國土以外的軍事活動，而聯合國的和平部隊尚屬於這類行動；但也有人認為，聯合國的和平部隊是採取預防措施，而非壓迫的行為，而且該行動皆是經過各相關國家同意，沒有製造戰爭的目的，應僅屬於一種警察行為，具有恢復和平及人道的性質，中立國應支持此種行動。<sup>19</sup>第二個理由是中立地位要求完全的主權，而聯合國會員資格包括某些主權的減少。第三個理由則是瑞士認為，在聯合國大會中投票，就有可能必須在爭執問題上表明立場，遇到此情形，就算是棄權，也會影響到中立地位。另外，依一九三五年瑞士憲法

---

<sup>18</sup> "A Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations", (Swiss Government, June 18, 1997), p. 4.

<sup>19</sup> Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations, (New York: 1971,) p. 553-575.

規定，凡簽訂十五年以上之國際條約或加入重要的國際組織，必須經過公民投票表決，由公民和各州同意始能生效。所以依據憲法，如果瑞士要加入聯合國這類的國際組織則必須經由全民投票決定；而在此時，除非瑞士政府及國會有信心在公民投票裡，瑞士公民會投下同意的一票，否則瑞士政府擔心一旦公民投票未過，則可能被其他國家認為瑞士過於自大與缺乏合作的誠意，因此遲遲不敢舉行公民投票。

儘管如此，瑞士委員會在一九四六年的年度報告裡，提出了與聯合國的基本關係：一、 瑞士會持續觀察聯合國的行動；二、 瑞士將參與國際法院及聯合國專門機構；三、 為聯合國設在瑞士的各機構提供便利。<sup>20</sup>

## （二）道義中立的爭議

關於應不應遵從道德中立的規定，瑞士和其他國家一直有著不盡相同的意見。第二次大戰期間，德國不滿瑞士新聞界傾向同盟國的言論報導而與瑞士政府有過不愉快之經驗，甚至還造成雙方緊張情勢的升高。德國新聞界認為，完全的中立應是全面的，新聞和輿論也應受其制約。德國對瑞士所持關於中立乃國家事務而個人享有表意自由的觀點，斥之為雙重道義的體現。

但是瑞士政府則支持瑞士報紙應有新聞自由的看法。一九三八年末，聯邦政治部部長莫塔曾表明他的看法：「我們不接受那種把國家的中立和每一個個人的中立混為一談的觀點。原則上，唯有『瑞士』國家是中立的，國家永遠堅定地保持中立；瑞士公民則享有保持自己的觀念和判斷的自由，公民對事物進行客觀的評論是許可的；我們要求公民做到的是，為國家的利益起

---

<sup>20</sup> 1.the government would continue to watch UN performance closely. 2.it would seek to participate in those UN organs compatible with neutrality. 3.the accommodation of UN agencies in Switzerland was to be encouraged and facilitated.

見，公民表達自己的想法時在方式上應當有意識地自我約束。」<sup>21</sup>

對瑞士而言，中立並不在道義的範疇裡，而是外交政策的一項原則，中立並不代表禁止瑞士公民得對國際上發生的事毫無意見，或是不能有自己的判斷及想法。瑞士的中立地位僅是要求國民在公開發表他們的言論時要有一定程度的自制，須避免讓國家陷入不中立的危險情境。表意自由的憲法保障依舊未變<sup>22</sup>，公民仍享有表達自我見解及做出自我判斷的自由。瑞士的國家政權是中立的，而聯邦公民並不直接承擔國際公法產生的任何義務，也就是個人不可能破壞國家的中立地位，因而也不可能違背國際公法。反之亦然，當某一瑞士公民在外發表不當的言論時，瑞士政府也無須承擔該公民所為之不符中立原則的行為。

### （三）經濟中立的兩難

瑞士由於四面環山，境內能耕作的農地貧瘠，除了有豐富的水源外，幾乎不出產原料，又無直接的入海口岸，所以不得不在大範圍內用本國產品交換必需的生活物資。瑞士所需的大部分原料和食物多是從歐洲國家，如德國、法國、義大利、英國和比利時等進口，或是由海口進入，因此商路暢通對這個國家必需品的供應極為重要。因此，要在戰時維持瑞士的經濟生活即成爲一格外艱辛的事。

在大戰爭期間，交戰國均力圖憑藉封鎖政策來斷絕對方必需品的供應。

---

<sup>21</sup> 劉文立譯，前揭書，頁 116。

<sup>22</sup> 依瑞士新聯邦憲法第十六條規定，人民享有表達意見及接受資訊的自由（Freedom of Opinion and Information），第十七條則保障新聞媒體的自由（Freedom of the Media）。

所以雙方都擔心中立國家會被利用做為必需品的轉口國。兩大集團都希望能將瑞士納入他們的封鎖系統。<sup>23</sup>瑞士根據海牙公約，陸地發生戰爭時中立國、中立人員的權力和義務的第七條及第九條之規定，瑞士對兩個交戰國集團必須平等相待；聯邦逕與各大交戰國進行雙邊談判，企圖擺脫交戰雙方的限制，同時確保國家能取得適當的食糧及原料。

瑞士與同盟國在物品上的進出以英國與法國為主，後來美國也加入了談判的行列；英國原本對出口至瑞士的商品數量不加限制，但是當戰爭日益擴大，同盟國開始採用經濟封鎖後，英國對瑞士進口的條件也變得日益謹慎。一九四〇年八月當英國得知瑞士與德國締結一貿易協定，內容包括瑞士四分之一的出口品，須由德國人以發給貨物通行證的方式控制，而這大部分都為軍事用途的產品。英國對瑞士聯邦的行為感到憤怒，使得在一段時間內，英國對目的地為瑞士的海上運輸幾乎全部加以阻止。一九四三年之前，瑞士還仍正常地從海外進口一些食糧及消費品，但到了同年六月，瑞士的進口則被完全的截斷。英國空軍轟炸奧地利被視為向瑞士發出一個警告，迫其終止對德軍提供作戰裝備。<sup>24</sup>

瑞士從德國進口的必需品數量就佔了該國總額的四分之一，因此如何和德國保持良好的經濟關係，對瑞士而言就更顯重要。瑞士聯邦自一九三九年九月開始與納粹德國進行貿易談判，談判的原則大多採用「對等交換」，即德國允許適額的出口某些必需品給瑞士，而瑞士要提供相對的貸款金額或食物給德國；瑞士和德國的貿易協議不斷進行及修改，但內容及限制卻隨著法西斯主義的強大而愈來愈嚴苛。不過到了大戰末期，德國的經濟能力已經無法再提供多餘的供給，而瑞士也僅和其維持少量的貿易往來。

---

<sup>23</sup> 劉文立譯，前揭書，頁 234。

<sup>24</sup> J.Murray Luck, History of Switzerland, (California: SPOSS Inc, 1985), p.802-804.

瑞士聯邦考慮國家需求，同時遵守海牙公約的規定和交戰雙方做均等的來往，她不願因同盟國的要求而和斷絕與德國的全部協商。但這些「均等」的舉動，或許在敵對國眼中都顯得不夠「均等」；二次大戰後，這些付出巨大代價的戰勝國對於瑞士以「中立」為藉口而得到的和平，無不感到不平，也因此，戰後由這些主要強國所號召成立的聯合國，在一開始就不打算邀請中立國加入，瑞士遂在舊金山會議中缺席。

## 二、瑞士中立政策的轉變與走向

### （一）從孤立走向參與

瑞士的中立地位得來不易，由先前盟邦內的各自廝殺到他國的侵略挑釁，這個小國在過往的歷史中得到的僅是人民安全感的缺乏和強烈捍衛國家領土的決心。雖然第一次大戰後出現的國際聯盟讓瑞士人安心許多，但隨著加入國聯所引發的種種對瑞士中立地位的質疑與爭議，再加上這個曾是代表和平曙光的國際組織的失敗，讓瑞士人民更加確信，唯有嚴守傳統的中立政策才能避免瑞士捲入他國的紛爭中。第一次大戰期間，瑞士因盟約的義務和國家利益所造成的偏頗中立政策差一點毀掉了這個已有四百多年和平繁榮的伊甸園，也因此，瑞士政治部部長居塞伯·莫塔在看到國聯的失敗後表示，一九三七年的國聯和我們在一九二〇年構想的完全不符。至此，瑞士政府即可大聲的向各國昭示：「瑞士中立政策的實施不再視情況不同而有所差異，它將是毫不通融的。<sup>25</sup>」

---

<sup>25</sup> Jürg Martin Gabriel, "Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG" (Frauenfeld: Huber, 1990), pp. 30-34.

瑞士的中立政策在一九四三年至一九四七年間，遭受極大的壓力，使得瑞士政府不得不重新檢視他們的外交政策以適應這個新的國際體系。二次大戰後，國際間對中立的評價達到了低點。瑞士從沒有像在二次大戰末期那樣，遭受到前所未有的孤立與國際的壓力。兩方陣營皆對瑞士的中立感到不信任；同盟國譴責瑞士對軸心國的貿易延長了戰爭，尤其是美國，更是強烈指責瑞士對納粹德國的幫助；而蘇聯對此也同樣產生不諒解。然而，軸心國卻認為瑞士偏頗的政策已破壞了中立的原則。同盟國在戰後成立的聯合國，其集體安全的政策和瑞士基本的外交安全政策相衝突，使得瑞士在加入或不加入的決定上陷入兩難。瑞士聯邦在面對國際上的孤立和國內對永久中立的高度擁護下，做出放棄加入這個大團體的理由是可以被體會的。

第二次大戰後，歐洲交戰國都對這個「毫髮無傷」的土地感到嫉妒。那些付出高昂代價取得勝利的國家甚至把中立國視為敵對國；國際間的批評聲浪和責難，使得才剛跨出一步的瑞士立即縮了回來，瑞士聯邦一方面冷靜地重新思考他們對永久中立的定義，一方面決定將採取更謹慎、更保守的外交政策來面對外在局勢。

二次大戰後，瑞士政府和人民皆對中立政策有高度的認同感，並且一致認為，依瑞士的永久中立政策要成為聯合國會員國是有其困難。一直到一九四六年底，瑞士政府決定改變對中立的定義，同時聯邦將採用二元政策（*dualistic policy*），也就是一方面表示瑞士有加入聯合國的意願，但同時表示對聯合國在安全防禦領域的興趣缺缺。

對國際間的孤立政策，瑞士轉而採以積極地行動加入聯合國轄下的專門機構來回應。瑞士曾派遣特別觀察員參加第一屆聯合國大會，自此之後，瑞士一直與聯合國有密切的關係。一九四六年八月，瑞士外長貝帝皮耶對

加入聯合國一事仍抱有期望，因此去函聯合國大會主席保羅-亨利·史巴克（Paul-Henri Spaak），希望聯合國能讓瑞士以「特殊身份」（special role）進入聯合國；當然，這個“特殊”要求立即被聯合國給拒絕了。不過到了一九四七年九月，瑞士外長在對議會發表演說時，宣佈了一個關於瑞士和聯合國關係的新方案「中立與團結」（Neutrality and Solidarity）；而這項方案就成了瑞士日後在聯合國活動的準則。這個新方案將聯合國內的活動組織分成「政治類的」（Political）和「技術類的」（Technical），而瑞士將緊密地與後者合作，而避開涉及前一類的國際活動。

一九四八年十一月五日，瑞士聯邦委員會派遣非正式常駐觀察員。一九六五年十二月二十八日，瑞士正式向聯合國總部派遣常駐觀察員。觀察員便成為瑞士聯邦委員會派駐聯合國之特徵。

## （二）二次大戰時瑞士的貢獻

在紛擾的二十世紀初期，歐洲大陸各國在你爭我奪的情形下渡過，而得到的卻是零亂不堪的家園及版圖的重新分配。二次大戰期間，瑞士憑藉著列強保障的永久中立條約，及國家嚴守中立的外交政策方才免除陷入他國爭端的危機之中。雖然國際社會對瑞士不免產生自私之說，但無可否認的是，就是因為堅守中立，瑞士才能在戰爭發生時為交戰國及受災人民提供人道上的援助。

中立的地位使瑞士居間調停的功能較為容易發揮，一九〇七年十月十八日之第一次海牙公約，關於和平解決國際爭端部分，規定斡旋及調停爭端的行動，不得被視為不友好行動，這也是永久中立國最大的任務。瑞士在一九二八年參與了一項關於禁止把戰爭當作推行國家政策工具的國際協

議。凱洛格公約（通稱為非戰公約或白里安－凱洛格條約）於一九二八年八月二七日在巴黎簽訂，截至一九三三年為止，加入該公約的共有四十八個國家，連同簽字國總共達到六十三國。該公約使瑞士聯邦在嚴守中立的同時，又可以無保留地參與國聯肩負的非政治性人道主義使命。

瑞士聯邦表示，他們一向視提供人道主義援助為瑞士的責任，而瑞士人民也私下期待，藉由這種積極中立的形式展現，使她能以微薄的能力為戰爭中的各民族提供貢獻。一八六四年八月成立的國際紅十字會也是以此目的而成立的。它在戰爭期間對傷病人員提供人道援助，並且保證醫療服務人員的中立地位，對各國和各民族皆一視同仁。從一九一六年至第一次大戰結束，瑞士約收留了六萬八千多名遭受戰火摧殘的難民。

第二次世界大戰爆發之際，就大約有七千至八千名難民逃至瑞士避難。其中約五千名是猶太人。隨著戰火的蔓延與戰事的日益擴大，直到一九四三年底，難民總數已達到七萬三千九百多人。依瑞士官方統計，二次大戰時間，約有近三十萬名難民曾在瑞士居留過，這還不包括偷渡的難民及瑞士人民非法收留的難民人數。而在一九四〇年至一九五〇年間，瑞士政府花在這些難民身上的經費共高達十億法郎。另外，瑞士對於逃兵及戰俘也有拘留和監督的義務。一九四四年八月，拘留的戰俘數目達到最高峰，總計為四萬二千人。雖然瑞士對難民及受拘留的士官兵限制其活動的自由，但考量到這些人的生理和心理狀況，這些限制是有其必要的。

身為永久中立國的瑞士，除了在戰時提供醫療救助及難民的收留外，還充分運用其中立國的身分，為敵對雙方進行調解及斡旋服務。依海牙公約規定，中立國可以出面在參與爭端的各方之間進行調解，不過這需為衝突的雙方所接受。而斡旋則是指政府和個人所採取主動的行動，目的在於



減少戰爭所帶來的痛苦。聯邦最重要的斡旋是代為照顧交戰國僑民的利益，其使命之一在於確保以互換方式遣返及交還領事官員，而另一項任務則是保護僑民。照管國的任務不是自發性的，一般都是由交戰國所委託，二次大戰期間，瑞士總共代交戰國交換超過三萬五千萬人。

事實上，中立法規的規範並不包括人道救援的內涵，但是瑞士基於人道主義所做出的這些服務，不僅增加了國際社會對瑞士永久中立地位的肯定，同時也彌補了她在國際間缺席的遺憾。這可以視為是瑞士孤立的中立政策之積極表現。

### 第三節 東西陣營間的瑞士

#### 一、國際秩序的改變與重整

世界秩序和權力轉移在二次大戰後進行重整，美國和蘇聯進而成爲東西方最強大的國家；戰爭方才結束，蘇聯即席捲東歐，並將三分之一的德國蘇維埃化，使德國呈現分裂的狀態，而共產黨勢力更進而控制東歐及巴爾幹半島，英美兩國無不嚴厲地指責蘇聯的行徑。眼看東西方對立日趨嚴重，共產國家和資本主義國家之間的敵對升高，雙方各成立了以共同防衛爲目的的軍事同盟—北大西洋公約組織和華沙公約組織（Warsaw Pact），這也開啓了另一場新的衝突—冷戰（Cold War）。<sup>26</sup>東西陣營除了政治理念大相逕庭之外，且都有足以毀滅對方的核子武器。冷戰和正式的戰爭一樣激烈。戰場幾乎遍及全世界，甚至比二次大戰的規模還大。而作戰的手段除了傳統的政治和軍事影響之外，還包括經濟的援助、知識的勸誘和心理的

<sup>26</sup> 王曾才，西洋現代史，（台北：東華書局，1976年），頁472-477。

顛覆，雙方都提供軍經援助予其盟邦或附庸。

瑞士對於在聯合國的缺席不免感到遺憾，但隨著戰後東西陣營的冷戰和兩極化，瑞士政府卻感到些許慶幸。瑞士在冷戰期間，依舊遵循著其永久中立的政策。武裝中立一直是瑞士自維也納會議後的最高原則，根據這項原則，瑞士不參加任何政治性的組織及任何軍事聯盟，也因此不會加入任何戰爭，除非是捍衛自己的領土；對瑞士來說，強大的軍事防衛力量是能維持中立的最明顯原因，這也使他們相信，瑞士能幸運地避開歐洲三次戰爭<sup>27</sup>的原因。而就地緣政治與地理戰略而言，冷戰期間瑞士介於「北大西洋公約組織」和「華沙公約組織」兩大集團之間，瑞士有強國共同尊重和保障的中立地位，對於保持該國之獨立性和避免介入他國間的衝突有著極大的助益。此外，由於瑞士的永久中立外交政策，使其在政治上及軍事上都必須採取中立，不得採取偏袒政策，這對正逢東西對立的歐洲大陸來說也有提供和平穩定的正面意義。

就政治面來說，以瑞士一個中立的小國而言，實不宜奉行一種「以意識形態為基礎的外交政策」；由於這一個理由，瑞士與主張國家社會主義和法西斯主義的獨裁國家維持均等的外交關係。而瑞士經濟部也認為，中立政策是最能保障瑞士貿易的自由發展。瑞士與歐洲各國的經濟聯繫密切，所以明顯地感受到西方國家和蘇聯及東歐國家之間那種緊張關係。

自二次大戰後到一九五〇年代的國際局勢，呈現著兩極化的結構，美蘇兩個超級強國各自擁有集團並形成對立的局面，在集團內國家的轉向、不結盟或自成其他集團，甚至在集團外其他國家的動向，均會影響各自的重大利

---

<sup>27</sup> 分別是 1870 年普法戰爭，1912 年第一次世界大戰和 1939 年第二次世界大戰。

益。<sup>28</sup>一九五〇年代末期東西陣營均呈現分裂，美國與法國間及中共與蘇俄間的關係皆出現惡化，這種情形到一九六〇年代更為明顯。由於冷戰時期整個世界充滿了不易化解的危機，超強往往被迫捲入，使代理戰爭轉為直接對抗，因而促使權力均衡構想的勃興，認為只要世界保持角色競爭而無超強力量，侵略野心就會受到其他國家的牽制。遏止紛亂將是世界主要國家的共同責任，小國將不再臣屬於某一強權，或以中立主義來維護安全，而是在權力均衡中謀取保障，並能更無拘無束地尋求自身的利益。換言之，這種新體系打破了政治的劃地自限，可以尋求國家利益且不受原先陣營的限制。<sup>29</sup>

自第二次世界大戰迄今，國際體系的結構並非一成不變，一九六〇年代可說是一分野。東西陣營的對立至一九六〇年代中期，國際情勢進入了一個新的階段－「和解」(détente)時代。雙方敵對情勢逐漸和緩，由於核子武器的發展改變了傳統軍事戰略及戰爭型態，其極大的殺傷力使得美蘇均欲避免核子大戰，進而開始尋求另一種非軍事途徑來增加自己的影響力。此種情勢漫延到世界各地，使得原本僅限於軍事方面的安全議題擴及到政治及經濟的領域。此種國家間非安全性的問題，有助於集團或聯盟的分化。由於權力漸而多元化，意識型態在國際關係中的作用已大為減少，冷戰時代中「禁運」的觀念也逐漸煙消雲散<sup>30</sup>，而國與國間經濟依存關係則大為增加。一九六〇年代，瑞士在安全方面的討論尚且集中在軍事問題上，但全球和解的力量使傳統的國家防禦及軍事政策的體制，得以藉由不同領域的整合而向全面性的安全政策邁進。

一九六〇年代中期，是否要成為聯合國會員國的議題又再次被提出討

---

<sup>28</sup> 謝小韞，當代國際體系之研究，(台北：台灣商務印書館，1988年7月)，頁159。

<sup>29</sup> Stanley Hoffmann, "Weighing the Balance of Power", in: Alan M. Jones, Jr.(Ed.), U.S. Foreign Policy in a Changing World, (N.Y.: David McKay, 1973), p.264.

<sup>30</sup> 謝小韞，前揭書，頁154。

論，而瑞士政府也已看出作為聯合國會員國地位的重要性。一九六七年二月二十八日，國會議員布萊特斯契爾（Bretscher）在國會中要求聯邦委員會對全體瑞士人民提出一份報告書，說明現在瑞士和聯合國的關係，及瑞士加入聯合國後是否還能保持其中立地位，而這個提案即所謂的「布萊特斯契爾動議」（Bretscher Motion）。隨後議會也提出兩份關於加入聯合國有助於提昇瑞士中立地位的報告書。而聯邦委員會則認為應從多方面來研究瑞士加入聯合國的問題<sup>31</sup>，同時聯邦委員會也針對這些意見做成三份報告書提交國會<sup>32</sup>。聯邦委員會在報告書裡總結表示，依據目前的聯合國憲章規定，瑞士是可以身為會員國而又保有中立地位。雖然有關瑞士和聯合國關係的報告和研究一直從未間斷，但真正的行動卻一直未付諸實施。

一九七五年七月卅日，瑞士外交部長及聯邦總理卡伯（Pierre Graber）在歐洲安全及合作會議（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）<sup>33</sup>上表示，瑞士的中立絕非採取不關心、不參加或孤立的政策，相反的，瑞士一直希望促進各國的團結，並提供服務給國際社會；同時，瑞士也期待與鄰國合作，瑞士一直站在促進各國和解的立場。

## 二、瑞士中立政策的積極作為

隨著瑞士外長在一九四七年發表瑞士與聯合國關係「中立與團結」新方

---

<sup>31</sup> 趙國材，前揭文，頁 96。

<sup>32</sup> Government Statement on Swiss membership of the UN : June 16,1969(FF 1969 I 1457ss.), Nov. 17, 1971(FF 1972 I 1ss.), June 29, 1977(FF 1977 II 781ss). Please see: "A Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations". (June 18, 1997), p.6. (<http://www.dfae.admin.ch>)

<sup>33</sup> 歐洲安全及合作會議（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）簡稱歐安會議，成立於 1975 年，在發展初期只是一個類似論壇的會議，其議題涵蓋政治、經濟、軍事、人道、文化等領域的外交會議論壇。它的成員涵蓋所有的歐洲和中亞國家，再加上北美的美國和加拿大等，共 55 個國家。為彰顯它的制度化成效，歐安會議且從 1995 年起，更名為歐洲安全暨合作組織（OSCE），成為正式傳統意義下的國際組織。Detail see: [www.osce.org](http://www.osce.org)

案，瑞士政府就努力參與聯合國內非政治內涵、純屬技術類的活動和組織。這種新方案的採行不失為一個務實的方法，它使瑞士在具爭議性的「政治類」場合缺席，但卻可以活躍在「技術類」的活動。瑞士可以藉由這類組織取得該有的利益，同時也為國際社會付出力量，以下分別敘述之。

### （一）技術性組織的參與

瑞士在一九四八年七月即加入了國際法院<sup>34</sup>。隨後瑞士政府還加入很多特別性的組織，如兒童基金會、糧食組織、世界衛生組織、聯合國教育及科技暨文化組織等，討論社會、經濟、及教育方面的問題。基本上瑞士參加了屬於技術性質但不危及其中立地位的所有機構，表三-1則列出至二〇〇二年為止，瑞士所加入的所有聯合國轄下的專門組織。

---

<sup>34</sup> 國際法院是當時聯合國主要機構裡，唯一一個允許非會員國加入的機構。

表三-一 瑞士加入聯合國專門組織表（1945~2002）

主要機構		成立年份	瑞士加入年份/狀態
大會	(General Assembly)	1945	1948 觀察員
秘書處	(Secretariat)	1945	1948 捐助者
經濟暨社會理事會	(Economic and Social Council)	1945	1948 觀察員
安全理事會	(Security Council)	1945	
託管理事會	(Trusteeship Council)	1945	
國際法院	(International Court of Justice)	1945	1948 會員
<b>專門機構</b>			
國際電信聯盟	(International Telecommunication Union)	1865/1947	1865 會員
萬國郵政聯盟	(Universal Postal Union)	1874/1948	1875 會員
國際勞工組織	(International Labour Organization)	1919/1946	1920 會員
聯合國糧農組織	(Food Agriculture Organization of the United Nations)	1945	1947 會員
國際民航組織	(International Civil Aviation Organization)	1944	1947 會員
世界衛生組織	(World Health Organization)	1946	1947 會員
聯合國教科文組織	(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)	1945	1949 會員
世界氣象組織	(World Meteorological Organization)	1947	1949 會員
國際海事諮詢組織	(International Maritime Organization)	1948	1955 會員
聯合國工業發展組織	(United Nations Industrial Development Organization)	1966	1967 會員
世界智慧財產組織	(World Intellectual Property Organization)	1967	1970 會員
國際農業發展基金	(International Fund for Agricultural Development)	1977	1977 會員
國際復興開發銀行	(Internat. Bank for Reconstruction and Development)	1944	1992 會員
國際發展協會	(International Development Association)	1959	1992 會員
國際金融公司	(International Finance Corporation)	1956	1992 會員
多邊投資保證總署	(Multilateral Investment Guarantee Agency)	1988	1992 會員

計劃/其它基金(部分)			
聯合國兒童救濟	(United Nations Children's fund)	1946	1947 會員
聯合國援助近東	(UN Relief/Work Agency for Palestine)	1949	1949 捐助者
巴勒斯坦難民	Refugees in the Near East)		
聯合國難民高級	(United Nations High Commissioner	1950	1951 會員
專員公署	for Refugees)		
世界糧食計劃	(World Food Programme)	1961	1963 會員
聯合國貿易與發展會	(United Nations Conference on	1964	1964 會員
	Trade and Development)		
聯合國開發計劃	(United Nations Development Programme)	1965	1965 會員
聯合國環境計劃	(United Nations Environment Programme)	1972	1975 會員
聯合國毒品控制計劃	(United Nations Drug Control Programme)	1990	1990 捐助者
聯合國愛滋病防疫計劃	(Joint United Nations Programme on HIV/AIDS)	1996	1996 會員
其它(部分)			
國際原子能組織	(International Atomic Energy Agency)	1956	1957 會員
歐洲經濟委員會	(Economic Commission for Europe)	1947	1972 會員
武器解除	(Conference on Disarmament)	1979	1997 會員

資料來源：

1. François Nordmann und Dominique Peter, "Die Rolle der UNO in der Schweizerischen Aussenpolitik: Ausgezeichnete, aber unvollständige Beziehungen", (*Volkswirtschaft*: No7, 1993), pp18-28.
2. Andreas Gross, "A Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations", July 1, 1998, Appendix 2.
3. Jürg Martin Gabriel and Thomas Fischer (ed.), *Swiss Foreign Policy*, (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p.55-56.

## （二）維和部隊的參與

瑞士基於國家獨特的外交政策，欲保留其中立地位而不加入聯合國。不過，無法成爲全權會員國並不代表瑞士和這個組織互不來往。一九四八年瑞士聯邦派遣一名觀察員至位於紐約的聯合國總部，雖然觀察員缺乏合法的地位，僅是和聯合國大會達成協議，但該觀察員仍能擁有外交特權和豁免權。這位觀察員的使命即是做爲瑞士聯邦和聯合國間的連繫，他向瑞士聯邦報告聯合國各部門的工作，並且代表瑞士參加其已成爲成員國的相關機構，使瑞士和聯合國保持密切的接觸。一九六六年瑞士在日內瓦的聯合國所在地派駐了一個常駐的代表團。

雖然瑞士僅爲觀察員，但對聯合國而言也有其正面的貢獻；首先，在採取有關的國際重大行動時，聯合國比較容易獲得非會員國的支持與協助，而且聯合國也能藉由諮詢得到觀察員的寶貴意見。其次，瑞士由於特殊的中立地位，所以往往能從事許多聯合國會員國無法達成的任務。

瑞士雖然不是聯合國的會員國，但卻是聯合國憲章第七章有關「對於和平之破壞及侵略行爲之應付辦法」可能涉及之相關義務的國家<sup>35</sup>。瑞士自一九四八年以來即擔任聯合國觀察員<sup>36</sup>，也曾派遣維和部隊至海外，包括一九五三年派兵至南北韓邊界，以協助監督敵對雙方停火。此外在一九五六年至

---

<sup>35</sup> 依聯合國憲章第七章「對於和平之破壞及侵略行爲之應付辦法」中之第四十條，「爲防止情勢惡化，安全理事會在依第三十九條規定作成建議或決定辦法以前，得促請關係當事國遵行安全理事會所認爲必要或合宜之臨時辦法。」及第四十一條，「安全理事會得決定所應採武力以外之辦法以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。」及第五十條，「安全理事會對於任何國家採取防止或執行辦法時，其他國家，不論其是否爲聯合國會員國，遇有因此項辦法之執行而引起之特殊經濟問題者，應有權與安全理事會會商解決此項問題。」

<sup>36</sup> 瑞士聯邦委員會早在一九〇七年海牙會議時就指出，爲解決國際爭端，永久中立國在不具敵意之情況下，爲世界和平提供適當協助。



一九五七年蘇伊士危機期間，瑞士政治部<sup>37</sup>配合聯合國的要求派遣瑞士航空公司從那不勒斯運送三千名的國際緊急部隊人員（United Nations Emergency Force）至埃及，而且六千八百萬法郎之費用也是由瑞士政府負擔。<sup>38</sup>聯邦並且同意挪威、瑞典和丹麥的飛機穿越瑞士領空並在其領土降落，以便提供必需品給聯合國在近東的部隊。瑞士的這項提供和其在國聯時代，拒絕借道給當時受國聯請託，由比利時、英國及西班牙所組成的國際部隊前往奧地利一事相比，可以明顯地發現瑞士在一九七〇年代對其中立政策已作了彈性的調整。

一九六八年，當聯合國決定擴大制裁羅德西亞時，要求非聯合國會員國的瑞士加入制裁，瑞士政府同意並同時對羅德西亞進行貿易和軍事的制裁，瑞士的此一舉動，可被視為是其對中立政策的彈性調整，這也是瑞士第一次加入國際社會的制裁行動。

相較以往，瑞士雖然積極的參與聯合國的各项和平工作，但是對於涉及較敏感的不結盟中立原則，聯邦還是必須審慎的考慮。一九六五年，瑞士針對是否加入聯合國國際維持和平部隊（藍盔軍“Blue Helmet”）<sup>39</sup>一事作出決定。雖然瑞士最後還是拒絕加入的邀請，但是瑞士表示願意分担該和平部隊的部分支出。一九七六年，瑞士即為派駐塞浦路斯的維和平隊分攤六百四十萬瑞士法郎的開銷。另外，瑞士身為聯合國的觀察員，每年必須繳交約四百萬美元的費用，觀察員在財務上的資助對於聯合國的財務問題的確給予部

---

<sup>37</sup> 目前有關瑞士和聯合國相關政策是由外交部（Department of Foreign Affairs）所負責的。（這個部門在 1978 年以前乃名為政治事務部（Department of Political Affairs），簡稱政治部。

<sup>38</sup> Seung Hwan Choi, “The Status, Rights and Duties of Observers for Non-members States of the United Nations,” (The Korean Journal of comparative Law, vol. 19. 1991), p.136~137.

<sup>39</sup> 聯合國維持和平行動因為配戴藍色頭盔之故，所以又稱為「藍盔部隊」（Blue Helmets），他們通常是作為一個中立的緩衝角色，任務包括監督交戰各方停戰協議的執行、監督撤軍行動、監督選舉的進行或是維護基本警察秩序等功能。請參見：楊永明，「聯合國維持和平行動之發展」，問題與研究，（台北：第 36 卷第 11 期，1997 年 11 月），頁 23-40。或見聯合國網站：<http://www.un.org>.

分的協助。



## 第四章 瑞士與聯合國的新關係

二十世紀的瑞士反映的是過去七百多年的學習和演進，而主宰這個伊甸園的是瑞士特有的政治文化、組織機構、民主制度及瑞士堅守的中立政策。一九七〇年代末期，瑞士政府施政的新趨勢帶有一種妥協的特徵，這是一個中立國生存所必需的條件。聯合國和集體安全是影響瑞士在外交政策上的重要因素，而這或許也是瑞士在冷戰時期和歐洲大陸結盟時，左右其決策的因素之一。本章將從瑞士一九八六年針對加入聯合國舉行的第一次公民投票開始，進而分析造成當時瑞士公投失敗的原因；接續，則是闡述瑞士在二〇〇二年三月舉行的第二次公投，除了以歷史方式敘述瑞士加入聯合國的過程外，最末節並加以探討影響瑞士成功加入聯合國的國內、外主要因素。

### 第一節 一九八六年—公投的挫敗

瑞士政府傾向加入聯合國的態度在第二次世界大戰後就可瞥見，而這個議題的討論也自一九五〇年代起就從未停止，只是當時的國際局勢及人民對中立政策的堅信和保守的態度，使得瑞士政府一直對此沒有行動。一九六〇年代，瑞士國內部分政商人士感受到瑞士中立的過度孤立，同時也認為瑞士在國際事件上過於畫地自限，部分議員開始要求政府對加入聯合國一事再進行研究。雖然當時的部分政治菁英和瑞士外長皆表達贊成瑞士加入聯合國的意願，但是這些人畢竟還是少數；先不論瑞士民眾對此事的反應為何，但連瑞士國家內部，甚至是七人小組委員會都有著不同的聲音，也因此聯邦決定開始對此事有所行動時，已是八年後的事了。

## 一、政府的錯估情勢

一九七七年瑞士政府在經過審慎的考量後，終於宣布「加入聯合國」將是瑞士這時期最重要的外交目標。雖然同樣的問題，即「中立與集體安全的衝突」仍未解決，不過瑞士政府認為，由於冷戰期間聯合國的集體安全制度成效並不良好，所以此時的中立法和聯合國的集體安全應是不相衝突的。<sup>1</sup>

一九六〇年代末期，國際環境的改變是促使瑞士重新考慮加入聯合國的原因之一。首先，東西陣營由於雙方核子武力的均勢，使得冷戰進入了和解階段，兩極化的緊張情勢也趨於減緩；再加上一九七五年歐洲三十二個國家<sup>2</sup>，與美國及加拿大共同簽署了一「赫爾辛基協定」(Helsinki Final Act)，共同成立了歐洲安全暨合作會議(CSCE)，感覺和平曙光似乎又要再次降臨。第二個理由是，隨著聯合國組織的強大，瑞士政府開始感覺到被國際社會所邊緣化；雖然瑞士已有觀察員的身份，但是其享有的權益和全權會員國仍相差甚遠，長久下來必會影響到瑞士的國家利益。瑞士政府意識到重返國際體系的必要性與重要性，特別是加入全球性的國際組織，於是政府善用各種文宣和研究報告，指出加入聯合國的好處和必要性。正當加入聯合國的齒輪看似又開始轉動時，聯邦政府又面臨了另一個難題，而這個難題更深遠地影響著瑞士的未來。

一九七七年，瑞士經由公民投票，增修憲法第八十九條第五項，<sup>3</sup>其內

---

<sup>1</sup> 關於冷戰期間，聯合國執行成效可參見：朱建民編著，聯合國內集團政治，(台北：正中書局，1970)。

<sup>2</sup> 瑞士也是簽署國之一。

<sup>3</sup> 係二〇〇〇年瑞士新聯邦憲法之第一百四十四條第一項第二款。Art. 140 1. The following shall be submitted to the vote of the People and the Cantons: b. The entry into organizations for collective security or into supranational communities.

容乃是規定瑞士加入一國際性的集體安全組織或具有超國家性質之共同體必須經由人民及各邦公投決定，且其結果還必須符合「雙重多數決」(double majority) 的要求，亦即公投的通過，必須獲得各邦 50% 以上的人民同意，且全國超過二分之一以上的邦同意才可生效<sup>4</sup>。由於聯合國係重要的國際組織，若依據該條文的規定，瑞士加入聯合國是需要經由公民投票決定。

一九八一年十二月二十一日，在長達十二年研究有關瑞士加入聯合國的可能性後，聯邦委員會決定將提案送交國會審查。一九八二年三月，瑞士將加入聯合國的建議提交國會審查，而上下議院也於一九八四年分別投票，兩院皆以超過半數的贊同票，同意瑞士加入聯合國的提案，不過前提是瑞士必須保留奉持永久的中立政策。

瑞士政府見時機已成熟，遂於一九八六年針對是否加入聯合國之議題，舉行有史以來第一次的公投，雖然該次投票，瑞士政府已得到部分企業界的支持，然而結果卻大乎意料之外；公投結果有 75.7% 的選民投下反對票，同時二十三個邦也沒有任何一個邦通過，清楚地表達了瑞士人民反對加入聯合國的態度。這次的公投結果不但大大地羞辱了聯邦委員，同時還造成了政府和社會民眾的對立。原本瑞士政府是希望由這次的公投引起人民對國際社會的關切，而且爲了使選民能更瞭解聯合國，還將文宣以各種語文翻譯成冊並大力宣傳政府的計劃與理想，但投票結果卻出乎聯邦政府的預料。

此次公投，大多數選民投下反對票的理由不單是認爲加入聯合國會違反瑞士的中立原則，還有從國聯時代就產生的不信任感，他們認爲國際組

---

<sup>4</sup> 以瑞士 26 個邦來說，最低門檻則是至少要有 12 邦票數的同意。

織並無法有效的避免戰爭的爆發，同時他們也對聯合國目前在解決衝突危機的能力感到失望。<sup>5</sup>不過，瑞士外交部長奧伯特（Pierre Aubert）在公投結果後表示：「瑞士公民否決加入聯合國，不會影響瑞士的外交政策，亦不會影響瑞士在聯合國各個專門機構所發揮之作用」。<sup>6</sup>雖然一九八六年公投的嚴重挫敗，但瑞士政府還是確定要加入聯合國的決心。

## 二、公投失敗的原因

分析瑞士在這次公投失敗的原因，事實上，除了中立觀念已深植民心不易動搖之外，第一個主因係國際局勢的影響亦為左右這次選舉的最大因素。無疑地，一九八〇年代初期，東西陣營緊張情勢的再起對該次的投票有很大的負面影響。一九七九年九月，阿富汗發生政變，蘇聯於十二月決定出兵干涉，並拒絕參與西方國家建議減少歐洲中程核導彈的談判；北約為擔憂蘇聯軍事力量的增長，決定在西歐部署新式中程導彈，而西歐國家也紛紛發表聲明或談話以譴責蘇聯，東西局勢又再次繃緊。此外，第三世界與已開發工業國家的南北衝突持續進行，使得瑞士人民更相信置身國際事務之外是瑞士成為和平伊甸園的理由。

第二個主要的原因，則是新興國家大批加入聯合國所造成的負面發展。第二次世界大戰後，歐洲的幾個主要殖民國家開始瓦解。一九四五年對歐洲大陸的權力平衡體系是一個顯著的分水嶺，直到一九六〇年間，歐洲的殖民帝國幾乎全被一掃而光；而殖民地獨立蔚成風氣，聯合國的託管制度促成託管地於短期內獨立建國。新興國家皆視聯合國會籍為國際社會

---

<sup>5</sup> Peter Stacher, "Why is Switzerland not a member of EU and NATO?", (CH Libre, Oct. 1996) ([www.ch-libre.ch/Answers.html](http://www.ch-libre.ch/Answers.html))

<sup>6</sup> 趙國材，「論永久中立國與聯合國」，宋燕輝、焦興鏗主編，聯合國與歐美國家論文集，（台北：中央研究院歐美研究所，1997年），頁80。

對其獨立地位最有效的認證，也因此紛紛申請加入聯合國。<sup>7</sup> 然而，這些國家的數量不但較上個世紀時呈倍數增加，而且各國之政、經情形又極為不同，大國、中等國、小國以及富國和貧國間之差距甚大，這些情形，除了對於當時國際體系之結構有頗大的影響外，這些國家在加入聯合國後，也直接或間接地對聯合國的運作造成影響。小國加入者多，對聯合國貢獻少，但在投票權平等的機構如大會，卻有主宰決策的力量，他們重視的問題和大國重視的問題背道而馳，使得大國在聯合國的操作力量明顯下降。

一九七〇年代後，美國不滿第三世界國家在聯合國內要求多但貢獻少的專橫行爲，並指責聯合國浪費經費，遂要求改革並且以延後繳納會費做爲對抗之手段，幾使聯合國瀕臨破產邊緣。<sup>8</sup> 另外，聯合國在中亞、近東地區及伊拉克與伊朗間的調解失敗都讓瑞士民衆對聯合國執行和平的能力感到質疑。

最後一個因素，則是瑞士政府內部對此議案的意見分歧。各部門對該議案無法達到共識，所以最後的定案只剩外交部在推動。而國會議員長期在議會爲這個議案爭論不休，也顯現出連政治菁英都未能達成一致的意見；更重要的是，國內各主要政黨的主張也不明顯，沒有任何一個政黨願意大張旗鼓地爲此事宣傳。反倒是堅決反對加入聯合國的極右黨派瑞士人民黨（Swiss People's Party, SPP）大肆動員，呼籲選民投下反對的一票；人民黨甚至還以激情的言論告訴選民，加入聯合國不但會破壞國家的中立，同時還會危及瑞士的國家安全。

---

<sup>7</sup> Inis L. Claude, Jr., "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations," *International Organizations*, (22:3, Summer 1966), pp. 367-379.

<sup>8</sup> 聯合國會費乃指會員國對聯合國經費之分擔。由於聯合國會費乃以國家負擔之能力來計算，因此，美國向爲聯合國最大的分擔國。有關聯合國會費之內容，可參見：周煦，*聯合國與國際政治*，（台北：黎明文化，1993），頁 63-86。Evan Luard, *The United Nations: How it works and what It Does*, (New York: St. Martin's Press., 1979), p.114.



雖然瑞士政府對加入聯合國一事從未放棄，但無法預知的國際局勢和難以整合的國內異議，則使一九八六年的公投就在這些負面因素下宣告失敗。

### 三、中立的迷思

瑞士與聯合國關係的轉變，部分和瑞士政府對「中立」定義的改變有很大的關係。最初被視為維護國家獨立手段之一的中立政策，久而久之好像已成為一個幾乎帶著宗教性質的民族神話。中立對瑞士而言，已不僅是一種政治狀態，而是被提昇為一種不容易打破的傳統。

對瑞士而言，政府了解其永久中立地位並不是一個恆久的安全保護網，也因此瑞士政府必須不斷地在公開場合提醒各國，也提醒自己「瑞士是一個奉行永久中立的國家」、「瑞士在政治上、經濟上及軍事上都將奉行中立」、「唯有採行中立政策才是最符合瑞士利益」等等的話。這些話語不只深烙在其他國家，同時也深烙在瑞士人民的心裡。瑞士政府雖一再向外強調，瑞士不採行道義中立，人民和新聞媒體皆有發表言論的自由，但在瑞士人民心中，「中立」已經和瑞士這個國家劃上等號。

二十世紀初期，國際局勢呈現動盪不安的局面，而愈不穩定的國際政治就愈加深瑞士政府、政治菁英及瑞士人民對中立政策的肯定；他們在公共言論裡一再地讚揚、美化了中立，並在她身上加諸了許多特點，向國際宣揚瑞士獨一無二的政治特色。最後，「中立」不像是瑞士行使外交的一個手段，倒像是用來解決外交政策的一個結果。一九四〇年代，瑞士因中立政策而從戰火中逃開；第二次世界大戰後，國際體系的兩極化和冷戰，採行中立政策反而使瑞士獲取某部分的利益，使瑞士政府根本無意改變其對中立政策的堅

持。

一九五〇至六〇年代，雖然瑞士政府開始改變對中立定義的範疇，積極參與國際活動和集會，表達瑞士對外開放的態度；但是也正因為瑞士積極投身國際，免不了又強調國家的獨特和中立地位，使得這個「咒語」更深地殖入民心，並在日後造成了瑞士民眾的分化。

一九八〇年代，隨著區域性及世界性組織的興起，瑞士方才慢慢體會到恪守中立所將面臨的限制與束縛。而瑞士政府也隨著世局的變化逐步地調整中立的規範。然而，烙印在瑞士人民及政治菁英的中立觀念卻不是那麼容易就可以被改變的。這種跡象明顯地可以在瑞士政府欲投身國際社會而人民卻給予反對的聲浪中發現。

早期瑞士在處理外交政策時，大多決定於少部分的決策部門和專家，但一九七七年增修的憲法條文，則使瑞士政府在決定外交政策時<sup>9</sup>都必須得到民眾的同意。一九八六年瑞士加入聯合國的公投即成爲第一次因外交政策而舉辦的公民投票。這個新增修的條文給予瑞士人民左右國家外交政策的權力，也使得政府不得不重視人民的意見。瑞士政府在未來如何引導人民一同參與國家的發展將是瑞士政府應該要關注的重點。

## 第二節 後冷戰時期瑞士對聯合國政策的轉變

蘇聯、東歐局勢的劇變標誌著兩極冷戰體系的終結，世界局勢發生了重大的變化。從二次大戰後到一九九〇年代初期，地區衝突或局部戰爭往往受

---

<sup>9</sup> 此指的外交事務乃專指舊憲法第八十九條，即瑞士新憲法的第一四十條到第一四二條。

到美蘇爭霸的影響，而聯合國等國際組織對其干預程度卻遠不如美蘇兩國來的大。冷戰結束後，地區性或國際性國際組織之地位及重要性也就相對地提升。此外，冷戰結束後亦產生了新的國際衝突根源，例如民族主義、宗教衝突、難民問題與人口問題等；這些問題都不是一國能夠解決的。而在解決國際衝突方面，聯合國則作為當代最重要且最具影響力的國際組織。

東西德的統一及中東歐各國的民主化運動，還有歐洲共同體的蓬勃發展，這一波又一波的衝擊都使身處在歐洲大陸的瑞士了解到國家政策必須要有所調整。瑞士傳統的永久中立政策是否能適應冷戰後國際政治的變局和歐洲政治生態的轉變，引起政府和政商界學者的熱烈討論。為了面對新的國際情勢，瑞士開始積極地調整其原本較嚴謹的中立外交政策，而以一种較開放、較富彈性的做法來面對。國際環境的改變是影響瑞士對聯合國政策改變的最大因素；一九九〇至一九九一年，聯合國通過決議，決定全面對伊拉克實施制裁，在這一次的制裁行動中，所有的中立國皆加入制裁的行列，當然瑞士也不例外。瑞士加入該次制裁行動並非放棄中立政策，而是考慮到如果拒絕參加對伊拉克的經濟制裁，勢必會被指控有藉機大發戰爭財的不良企圖；而瑞士也認為國際社會都已站在反伊拉克的一方，如果不適時加入，則將對瑞士的國家形象有所影響<sup>10</sup>。雖然瑞士政府考量頗多，也不外乎要顧及國家的利益，但是這次的制裁行動卻也更加證明，瑞士對其以往於國際社會經濟制裁的保留政策劃下句點。

一九九三年瑞士政府在發表的中立白皮書裡則明白地表示，在符合中立的範圍內，透過國際合作及結盟的方式來保衛國家利益及國家安全是被允許的。在報告裡，政府除了表示瑞士中立政策是具有調整空間外，還明白指出，

---

<sup>10</sup> Roger Bernheim, "Jubilee Time, Switzerland Revisited," Swiss Review of World Affairs, August 1991, p.12.

如果被制裁國係為破壞國際和平或違反國際法，則瑞士參與國際組織，特別是聯合國的集體制裁案是不與中立原則相衝突的。<sup>11</sup>

瑞士在一九九〇年至二〇〇〇年這十年間，對於聯合國決議的制裁行動皆全部參與，更表現瑞士在二十世紀對加入聯合國行動，及重回世界舞台的積極性，同時她也延伸對其中立政策的解釋<sup>12</sup>。然而，儘管如此，對於以軍事為主的北約，瑞士則從來沒有考慮過，因為如果加入北約，則明顯違反了瑞士的中立；瑞士的中立不但代表不介入任何衝突，還暗示了反對加入任何超國家主義的軍事聯盟<sup>13</sup>。

在維護國際和平方面，聯合國除了採行消極的制裁行動外，還併用了集體安全的積極行為。直至目前，聯合國從事的集體安全行為大致可分為兩大類，一類是軍備控制，包括建立武器登記制度，核子武器監督小組，尤其是軍火交易方面的控制等。而另一類則是近年來相當活躍的聯合國維持和平行動（Peace-Keeping，以下稱維和行動）。這其中又以維和行動的成效較大。<sup>14</sup>

維和行動乃由聯合國秘書長直接負責，主要有軍事觀察團和維持和平部隊兩種形式。軍事觀察團是由被當事國認為公正的會員國應秘書長的請示向聯合國提供不帶武器的軍官所組成，其主要職責是觀察並向秘書長報告維持停火的狀況，同時調查破壞停火的行為並想辦法改善。維持和平部隊則是由會員國提供小規模輕型武器的軍人組成，其主要是防止戰火的再次發生，進

<sup>11</sup> White Paper on Neutrality (1993), Government Report. <http://www.dfae.admin.ch>.

<sup>12</sup> "The policy of neutrality concerns all measures that a neutral state decides to adopt of its own free will, above and beyond its legal obligations, so as to ensure the credibility and effectiveness of its neutrality. Neutrality policy is flexible enough to adapt to each case, taking into account the foreign and security policy situation of the day."

Please see: Swiss Neutrality ([http://www.eda.admin.ch/sub\\_dipl/e/home/thema/intlaw/neutr.html](http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/e/home/thema/intlaw/neutr.html))

<sup>13</sup> Christoph Morgeli, "The essence of Swiss neutrality", (General Assembly, May 8, 1999)。

<sup>14</sup> 有關聯合國集體安全與維持和平任務之概念與憲章制度，請參見：周煦，前揭文，頁 245-300。

而恢復並維持法律和秩序。聯合國在一九四五年五月派出第一支維和部隊至中東以阿的交戰地。到一九九二年底，聯合國共計派遣二十一支維和部隊，總數達八萬五千人之多。<sup>15</sup>

瑞士早期對於聯合國的維和行動多以資金或醫療用品的資助居多，而人員的參與也大多停留在軍事觀察員的階段。不過自一九八八年後，瑞士對於維和行動，不論在資金、物品及人員的參與皆有較積極的展現；冷戰結束後，瑞士政府更是大力支持聯合國的維和行動，並同時增加對國際社會、國際組織的參與，如歐安組織，鼓吹全歐合作，因為瑞士認為中立國有促進國際和平、經濟發展等的道德義務；冷戰後維持和平行動的發展，反映著國際社會對於國際安全態度的轉變及國際體系的變化。而瑞士對於聯合國維和行動參與程度的改變，也正是瑞士對國際環境變化的一種回應。以下即瑞士於一九八七年後參與聯合國維和任務之統計。<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>王逸舟，「國際衝突與聯合國」，鄧潤昌，高恒主編，世界政治新格局與國際安全，（北京：軍事科學出版社，1996），頁 313。

<sup>16</sup>關於瑞士參與聯合國維和行動的詳細資料，可參見：Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations.(<http://www.eda.admin.ch>)；或見：趙國材，前揭文，頁 55-128。

表 四-一

瑞士參與聯合國維和任務-資金捐獻與人員參與一覽表 (1987~1997)

年	資金捐獻 (瑞士法郎)	資金佔瑞士在維和任務總預算的百分比	人員參與
1987	6,858,416	100	7
1988	7,272,445	100	6
1989	33,619,103	100	273
1990	24,532,730	100	173
1991	30,051,032	100	79
1992	30,338,906	100	202
1993	31,000,258	100	158
1994	31,484,440	97	212
1995	20,245,225	78.5	58
1996*	11,934,162	35.5	75
1997	13,427,472	38.8	114
<b>總計</b>	<b>240,764,189</b>		<b>1357</b>

\*自 1994 年之後，瑞士政府將該預算平均分配在重建和平任務及其他區域組織；1997 年有 43.5% 的預算花費在歐安組織。

資料來源：Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations, July 1, 1998. (<http://www.eda.admin.ch>)

### 第三節 二〇〇二年—漫長的加入聯合國之路

聯合國於沈寂數十年後，國際情勢出現重大轉變。一九八〇年代末期，部分前東歐國家分裂，民主化運動在各國興起；一九九〇年柏林圍牆倒下，德國統一，一九九一年蘇聯解體，獨立國協成立；此外新成立的小國紛紛表示加入聯合國組織的意願，使聯合國會員國數目一下增至一百八十八國，<sup>17</sup>幾乎包括全球所有國家，使聯合國名符其實的成為一全球性的國際組織。後冷戰時代，東西對峙減緩，聯合國功能迅速擴張，使得瑞士政府更積極地規劃加入聯合國的各項宣傳。

一九八六年瑞士聯邦舉行第一次是否加入聯合國的公投，由於投票結果和政府的計劃相差甚遠，再加上瑞士人民黨和幾個保守團體對政府的大肆攻擊，同時外交上的重大決定都必須經由公民投票決定，使得瑞士聯邦在往後的外交政策上顯得過於小心和謹慎。一九八六年的公投失敗不但損及瑞士政府的信心，對聯合國來說，也算是歷史上的首例<sup>18</sup>。繼一九八六年公投的失敗，到了一九九二年，才有議員羅斯馬耶·巴爾（Rosmarie Bar）首次提出有關「聯合國會員」（UN Membership）的國會動議，但遭到否決；爾後也分別有四次相同的動議，不過沒有一次是成功的<sup>19</sup>。一九九七年議會要求聯邦提出瑞士與聯合國自一九八六年以來的互動資料，這份報告在次年七月一日發表，聯邦政府表示，「政府已做好加入聯合國的準備」。一直

---

<sup>17</sup> 一九九九年九月十四日第五十四屆聯合國大會，決議接納三個新會員國入會：「吉里巴斯共和國」（Republic of Kiribati）、「諾魯共和國」（Republic of Nauru）和「東加王國」（Kingdom of Tonga）。使原先一八五個會員國增至一八八個會員國。姜皇池，國際法與台灣，（台北：學林文化，2000年），頁35。

<sup>18</sup> 瑞士是世界上第一個對於要不要加入聯合國一事舉行公投的國家。

<sup>19</sup> 1992 P 90.719 UN Membership (N 3.3.92, Rosmarie Bar), 1992 P 90.717 UN Membership (N 3.3.92, LdU/EVP Parliamentary Group), 1992 P 90.756 UN Membership (N 3.3.92, Social Democrat Parliamentary Group), 1995 P 93.3413 UN Membership (N 13.3.95, Rene Rhinow), 1998 M 97.3269 Swiss Membership of the UN (N 9.6.98, Remo Gysin, S 8.10.98).

到一九九八年九月，國會跨黨派委員提出「瑞士成爲聯合國會員」(For Switzerland membership of the United Nations)創制案，瑞士和聯合國的關係才有更進一步的發展。

一九九七年六月五日，國會議員雷蒙·吉辛(Remo Gysin)提出一動議，要求聯邦委員會開始著手準備有關加入聯合國資料。聯邦委員會接受此動議，同時這個議案也經過上下議院多數決的同意。一九九八年六月十八日，國會議員安德斯·葛羅斯(Andreas Gross)再度要求聯邦委員會應提出一份報告，說明自一九八六年後瑞士和聯合國間的合作關係。聯邦委員會答應此要求，並於七月一日發表該份研究報告。聯邦政府在報告總結表示，「只要政治上可能，聯邦政府將會樂於達到成爲聯合國會員之階段性目標」。<sup>20</sup>

一九九八年九月八日，國會跨黨派委員指出將發動「瑞士加入聯合國」的人民創制案，同年十二月二十三日，聯邦委員會也宣佈他們預計將此計劃列入政府一九九九到二〇〇三年的立法目標。

在此附加提及的是，依瑞士憲法規定，公民創制<sup>21</sup>必須在十八個月內得到具有十萬名公民連署提出之創議性提案，便可要求增訂、修改或廢止憲法之相關條文。而在連署完成後，必須送交至聯邦秘書處審核是否合法，再送交由聯邦委員會審查並向國會提出建議，國會在審議後決定該創制案是否可行。若可行即提交公民複決，若不可行則提對抗案表示拒絕，但須將對抗案與原創制案一併提交全民複決。而這次「瑞士加入聯合國會員」

---

<sup>20</sup> "A Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations", (Swiss Government, June 18, 1997), p.7。

<sup>21</sup> 「公民創制」是在 1891 年修改憲法時被引入憲法中。Gregory A. Fossedal, "Direct Democracy in Switzerland", (New Jersey: Transaction Publisher, State University Press, 2001), p.87-91.



的創制案，從開始進行到最後完成萬人以上的簽署共計花了近一年半的時間最終在二〇〇〇年三月六日，該提案總共得到 124,771 人的有效連署，同時也正式向聯邦委員會提出申請。四月十一日，瑞士聯邦政府正式確認創制案成立。爲了達成這個立法目標，聯邦委員會從二千年六月二十八日到十月五日舉辦了一諮詢過程。依聯邦憲法一百四十七條之規定，凡是涉及到重要國際條約的簽定，聯邦委員會必須舉辦一諮詢程序<sup>22</sup>；該次諮詢程序的對象，包括邦政府、兩個聯邦法院、政黨、商業團體及利益團體等。而諮詢調查結果顯示絕大多數的回覆者贊成瑞士加入聯合國，聯邦政府也因此決定通知國會，他們將贊成該次的人民創制的推動，並加速完成。

創制案的成功對瑞士聯邦來說有極大的意義，因爲創制案並不是由政府所發起，而是由於選民的主動號召，這增加了聯邦對公投結果的信心。二〇〇一年七月及九月，瑞士上議院和下議院分別就該創制案進行表決，結果兩院皆以多數通過此項法案<sup>23</sup>；而瑞士政府隨即在十月公佈「瑞士申請加入聯合國」一案將在二〇〇二年三月三日舉行公投。

二〇〇二年的三月三日，瑞士公民就瑞士加入聯合國的一項提案進行投票，而開票的結果不但使各國感到驚訝，更使聯合國感到興奮，這結果使瑞士成爲聯合國的第一九十個會員國。瑞士政府當天下午公佈的初步投票結果顯示，該提案獲得了 54.6% 的選民的贊成和十二個州的同意<sup>24</sup>。據統計，參加當天投票的選民佔總選民人數的 66%，瑞士的總選民人數約爲 450 萬。投票結果公佈後，瑞士聯邦政府外交部長約瑟夫·戴斯（Joseph Deiss）立即電話通知聯合國秘書長安南（Kofi Annan），並要求聯合國接納瑞

<sup>22</sup> About consultation process and detail, “Message on the People’s Initiative- For Switzerland’s Membership of the United Nations Organization (UNO)”, p. 36-38.

<sup>23</sup> 詳細票數可參照圖表四-二。

<sup>24</sup> 根據瑞士相關法律規定，提案如獲得超過半數以上的選民和半數以上州的同意即獲得通過。瑞士共有二十三邦，其中六個半邦是由三個全邦一分二而成，稱半邦，選票實際按 23 個邦計算。

士為聯合國會員國。戴斯表示，瑞士希望在今年九月召開的聯合國大會上被正式接納為聯合國會員國。<sup>25</sup> 不過，瑞士聯邦主席卡斯帕·維利勒(Kaspar Villiger)在結果出爐後強調，瑞士打算仍保持中立國地位<sup>26</sup>，如瑞典、芬蘭和愛爾蘭等在它之前加入聯合國的其他國家一樣。

雖然投票的結果贊成與反對之間的差距甚小，然而在民主制度下，投票的結果將為瑞士全民所共同遵守，雖然瑞士成功跨過憲法規定之門檻，不過此次投票結果也代表著將近有一半的人民對加入聯合國仍感到憂心忡忡，擔心加入聯合國後是否會對瑞士的中立政策造成影響，進而影響到瑞士的國家安全和社會的穩定。一些主要的保守政黨則在該選舉結果出來後立即對這項決議發表嚴重聲明<sup>27</sup>，認為加入聯合國即是破壞了瑞士的中立及和平。瑞士政府為了消弭反對者的憂慮，在公投結果出爐後還大幅地列舉了加入聯合國的好處，聯邦主席維利勒就對媒體表示，加入聯合國有助於促進瑞士的經濟發展，而瑞士國防部長史密特也對媒體說，加入聯合國無損於瑞士的中立地位，因為其不會強迫瑞士參加軍事行動。瑞士政府的種種舉動都是為了使人民安心該國家的中立地位不會遭受影響；不過無論如何，從瑞士成功加入聯合國一事，我們仍可看到瑞士對採行中立外交政策的轉變及她對國際事務的關心。

---

<sup>25</sup> “Swiss welcomed into United Nations”, (BBC, 4 March, 2002) <http://news.bbc.co.uk>

<sup>26</sup> 瑞士加入聯合國之申請書請詳見：  
[http://www.uno.admin.ch/sub\\_uno/e/uno/publi/pdf.Par.0010.UpFile.pdf/dc\\_020619\\_request\\_e.pdf](http://www.uno.admin.ch/sub_uno/e/uno/publi/pdf.Par.0010.UpFile.pdf/dc_020619_request_e.pdf)。  
或見附錄二。

<sup>27</sup> “Neutrality No More? Switzerland joins the United nations”, *Harvard International Review*, (Matt: vol. 24, Fall 2000), pp. 36-39.

表 四-二 瑞士加入聯合國的過程

時間	事件
1945 年 10 月	聯合國成立
1946 年 10 月	瑞士宣佈不加入聯合國
1948 年	瑞士派遣常駐觀察員至聯合國
1967 年 2 月	議員布萊特斯契爾提出動議
1968 年	瑞士首次加入聯合國羅德西亞制裁行動
1982 年 3 月	瑞士將加入聯合國的建議提交國會
1984 年 3 月	瑞士下議院以 112 票贊成，78 票反對，1 票棄權，同意加入聯合國，但堅持奉行永久中立政策
1984 年 12 月	瑞士上議院以 24 票贊成，16 票反對通過瑞士加入聯合國的決議
1986 年 3 月	瑞士舉行公民投票，參加投票的選民約有 75% 反對，全國 23 個邦票數全否決政府的提案，反對加入聯合國
1997 年 6 月	議員 Remo Gysin 要求政府提出瑞士和聯合國相關資料
1998 年 9 月 8 日	國會跨黨派委員會提出「瑞士加入聯合國會員」創制案
2000 年 3 月 6 日	創制案完成，共有 124,772 人連署
2000 年 4 月 11 日	瑞士聯邦政府正式確認創制案發動
2001 年 7 月 26 日	瑞士上議院以 37 票贊成，2 票反對，通

	過瑞士加入聯合國案
2001 年 9 月 19 日	瑞士下議院以 153 票贊成，42 票反對，通過該案
2001 年 10 月 24 日	瑞士聯邦政府決定於 2002 年 3 月 3 日舉行公投
2002 年 3 月 3 日	瑞士公投結果，54.6%的選民贊成，45.4%反對，23 個邦票數裡有 12 個邦超過 50%的支持率，公投結果同意加入聯合國
2002 年 7 月 17 日	瑞士將入會申請書提交聯合國秘書長安南
2002 年 9 月 10 日	聯合第 57 屆大會通過瑞士加入會員案

資料來源：Switzerland's UN Policy Historic Steps,

[http://www.eda.admin.ch/sub\\_uno/e/uno/intpar.htm](http://www.eda.admin.ch/sub_uno/e/uno/intpar.htm)

#### 第四節 瑞士加入聯合國的原因分析

瑞士政府在這次公民投票中受到工會、教會，尤其是大企業的支持已顯示出長期埋首於自身發展的瑞士人已期望能積極加入國際社會，並欲在聯合國發聲，不希望再被視為僅願意與其他國家從事貿易，而不願參與其他國家事務的邊陲小國。事實上，瑞士和聯合國一直有著密切的關係，瑞士日內瓦是聯合國在歐洲的總部；除此之外，許多聯合國轄下的專門組織也設於此地，單論利益而言，這不僅為日內瓦當地人民增加許多的就業機會，而且國際會議的舉辦往往也帶動了人潮和商機，這對瑞士而言，是相當重要的經濟來源。而僅是觀察員身份的瑞士，在這十年間除了完全遵守聯合國的制裁決定外，還積極的參與聯合國維持和平任務，並提供了相當的人力、物力和金錢上的資助；瑞士聯邦政府在二千年回覆人民創制案的白皮書<sup>28</sup>裡表示，瑞士應該加入聯合國的原因有下列幾項：

1. 瑞士應出現在全球性組織；
2. 聯合國的目標和瑞士外交政策是一致的；
3. 瑞士早已和聯合國關係密切，加入的時間已來臨；
4. 加入聯合國，瑞士可以保護自己的利益；
5. 聯合國會員資格可以使中立的瑞士在國際上有更好的發展空間；
6. 成為聯合國會員，瑞士才能對未來國際法的成形有影響力；
7. 增加日內瓦的國際地位；
8. 聯合國已變得更有效率。

不過深究造成瑞士加入聯合國的國內外因素，作者將其歸納於以下諸點：

---

<sup>28</sup> Op.cit., note 22.

## 一、外在因素

### (一) 國際環境的改變

第二次世界大戰即將進入尾聲時，如何重建戰後的世界秩序無疑是當時最重要的議題，而一九四五年召開的雅爾達會議正是因此目的而生，當時三大龍頭—英國、美國、蘇聯也欲藉此重建國家的信譽，同時也企圖建立個新的國際秩序。但是與會的三國對國際現實考量的嚴重歧異，不僅使得彼此合作的倡議未能實現，反而造成了戰後冷戰情勢的出現和兩極世界的形成，而這樣的國際情勢則成為二十世紀下半葉國際政治的主軸。

一九七〇年代，隨著核武的發展，東西方進入和解階段，大國間形成的「恐怖平衡」及「保證相互毀滅」威脅似乎短期地穩定了大國間及國際間的衝突發生。<sup>29</sup>不過冷戰結束，蘇聯瓦解，兩極化的國際體系不復存在。有些學者認為，兩極化的體系較能導致安定；<sup>30</sup>而有些學者則認為，多極體系比兩極體系更有助於短期的安定。<sup>31</sup>不過也有學者從大國解體所引起的區域衝突及內戰認為，單極體系可能是最有助於國際安定的一種體系。<sup>32</sup>

一九九〇年末期，東西對峙及冷戰皆進入尾聲，國際間大規模戰爭已漸減少，但區域性的衝突卻從未間斷。據德國資料顯示，一九五〇年至一九八九年間共發生了六十五起戰爭；一九九〇年至九二年則發生了五十五

---

<sup>29</sup> 周煦，前揭書，頁 20-23。

<sup>30</sup> Kenneth N. Waltz, "International Structure, National Force, and the Balance of World Power," in Rosenau, (ed.), International Politics and Foreign Policy (New York: The Free Press, 1969), pp.204-314.

<sup>31</sup> Karl W. Deutsch and J. David Singer, "Multipolar Power Systems and International Stability," in Rosenau, (ed.), *op. cit.*, pp.315-324.

<sup>32</sup> 周煦，前揭書，頁 20-21。

起，其中六起為內戰；又依據英國「詹氏防衛周刊」的統計，冷戰結束三年後，全世界出現了對國際安全或區域安全構成威脅之危機共七十三次，其衝突地區或具潛在衝突地區也有增多之蹟象；<sup>33</sup>區域性或內戰呈現了更多邊化及更國際化的傾象，民族主義展現的分裂情形與獨立衝突都不再是大國干涉就能遏止，因此這些區域性衝突的發生竟加深了聯合國擔負維護和平的責任。

東西對立的情勢實有助中立國的生存；然而冷戰結束，國際體系及國際環境亦已改變，國與國之間的關係，及國家本身的政策也應調整。瑞士在一九九三年迅速地發表了其最新的一九九三年外交政策及中立白皮書，報告裡明白地提及，國際環境的轉變使瑞士必須調整國家的外交政策，而國際秩序的改變也使瑞士應在某些程度上調整中立政策的規範，這其中包括重新界定中立政策、加入非軍事的國際組織、區域性的經濟組織（如歐盟）及參與聯合國之維和行動等。

## （二） 聯合國的進步與改變

自從一九四六年聯合國開始運作以來，國際上就是美國及其盟邦與蘇聯及其盟邦之間的冷戰。聯合國便成為冷戰的一個重要場合。一九六十年代初期，美、蘇之間因維持和平的費用問題而爭論不休，幾乎使聯合國瓦解。其後南北對抗又在聯合國上演。第三世界國家與工業化國家為重新分配世界財富、建立國際新經濟秩序而形成對立情勢。東西方陣營的冷戰及南北的對抗都使得聯合國在實際運作上出現問題，雖然當時聯合國已是國

---

<sup>33</sup> 王逸舟，前揭書，頁 292。

際間最大也最有效力的國際組織。而這些問題除了造成聯合國內部的運作不良，也間接地使得聯合國集體安全的機制出現實行的困難。

當涉及非單一國家的軍事行動，世人總會先聯想到運用聯合國集體安全機制，在冷戰與東西陣營對峙的過程中，尋求集體安全的合作機制的確發揮了降低衝突程度，或是達到嚇阻對手進行非理性行動之功效。此種情況在後冷戰時期，對嚇阻區域性之衝突同樣扮演著非常重要的功效。<sup>34</sup>但聯合國集體安全防衛機制能成功運作的最基本必要條件—安理會的常任理事國<sup>35</sup>間的全體一致，卻因東西冷戰的關係很少出現應有的一致同意，進而造成聯合國在實際運作上顯得窒礙難行，維護和平的效果不彰。安理會發揮功能的關鍵在於五個常任理事國的完全一致，亦即如有任何一個常任理事國否決，那將使聯合國甚至整個國際社會對危機處理的努力白廢，進而癱瘓了集體安全的功能。<sup>36</sup>

一九七八年至一九八八年這十年間，雖然東西對峙趨於和緩，但強權之間仍無法達成國際秩序之共識；惟一九八八年後美國逐漸取得單極主導國際秩序地位，使得大國間也逐漸認知到，透過既有的聯合國安全機制可有效減輕負擔與國際責任，同時也願意在聯合國的架構之下，進行更多的協商與溝通；一九九二年後，東西方冷戰結束，安理會內意見不一致的情況大幅減少（參見表四-三）。瑞士的加入則是觀察到聯合國內部的改變，肯定聯合國現今運作的情況好轉，更是對聯合國在維護國際秩序的肯定。

---

<sup>34</sup> 沈玄池，國際關係，（台北：高立圖書，2002年），頁113。

<sup>35</sup> 當時聯合國常任理事國為美國、蘇聯、英國、中國及法國。

<sup>36</sup> 王逸舟，前揭書，頁311。



表 四-三

安理會常任理事國否決(Veto)次數表

時間	安理會常任理事國否決的次數	平均
1945-1969	113 次	一年平均大於 4 次
1969-1990	169 次	一年平均 8 次
1991-1997	7 次	一年平均 1 次

資料來源：1. Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations, July 18, 1997, p.10.

另一方面，雖然兩極對抗體系漸趨和緩，卻也造成了無數的國家發生內戰與種族戰爭，於是聯合國維持和平行動之範圍即逐漸擴大，同時任務出動的次數也相對增多。聯合國維持和平行動之目的，主要係抑制威脅和平的武裝衝突之擴大或防止武裝衝突之再起，從而為最終之政治解決爭取時間。<sup>37</sup>在一九四五年到一九八七年這四十二年間，聯合國授權十五次的維持和平部隊任務；但在一九八八年至一九九二年這五年內，聯合國卻派遣了十三次的維持和平部隊任務<sup>38</sup>，足見冷戰後，區域內衝突次數的增加與對區域內安全與和平維持的需求；國際局勢改變造成的和平需求，促使聯合國在維持和平行動之內涵也必須跟著改變，從而有第二代維和行動及第三代的維和行動；<sup>39</sup> 其在執行內容、行動次數、經費及參與項目、人數皆有

<sup>37</sup> Sally Morphet, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring," in Adam Roberts and Benedict Kingsbury, eds., United Nations, Divided World (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp. 183-239；林岩哲，「聯合國維持和平部隊之評介」，問題與研究，(台北：第 31 卷第 10 期，1992 年 10 月)，頁 64-73。

<sup>38</sup> 陳文賢，前揭文，頁 11。

<sup>39</sup> 周煦，「聯合國集體安全與維持和平之演變」，淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊，(2000 年 10 月)，頁 143-191。

變動，充份地反映冷戰後聯合國在維護國際和平的能力與重要性。此外，由於聯合國維和行動內涵的擴大，例如在第二代的維和行動中，其不僅從事傳統的功能，更增加了維持治安的警察部隊和監督選舉的觀察團等，使瑞士在參與該項任務上也能有更大的活動空間。

### （三） 觀察員地位的弱化

瑞士自一九四八年起，即是聯合國觀察員。雖然這個角色使她不至於和整個國際體系脫離，但她始終無法進入核心；近年來，受到全球政治體系生態改變的影響，觀察員的地位在聯合國內的地位已愈來愈不受重視，尤其是對一個主權國家而言，觀察員的地位並無法給予一個主權國家任何保障，也無法保證可以在聯合國有效地維護該國的權益。當初同為聯合國觀察員的十七個國家<sup>40</sup>，目前也僅剩瑞士<sup>41</sup>和梵蒂崗；另外，愈來愈多的國際組織，甚至於非政府組織亦擁有聯合國觀察員的地位，像是國際伊斯蘭會議、歐洲聯盟和國際紅十字會等等。

觀察員為大會的另一參與者，憲章中並無觀察員的規定。大會最初只對非會員國較具規模的國際組織等給與觀察員的地位。<sup>42</sup>直至一九六十年代，觀察員地位之取得仍然具有冷戰意味。一九七十年以後，觀察員地位擴及解放組織，如羅德西亞的「愛國陣線」(the Patriotic Front)等。在此時期，國際組織取得觀察員地位之數目大增，例如經互會、歐洲共同市場及非洲團結組織等皆取得觀察員的身份。目前共有二十一個之多，而瑞士在這裡面的國

---

<sup>40</sup> 成立之初，包括東、西德，日本，義大利，西班牙和南、北韓都是觀察員。

<sup>41</sup> 如前文所述，瑞士已於二〇〇二年九月十日正式成為聯合國會員。

<sup>42</sup> 宮少朋，「聯合國觀察員地位淺論」，袁士楨，錢文榮主編，聯合國機制與改革，(北京：北京語言學院出版社，1995年)，頁 285-300。

家角色也就顯得較不具代表性。甚且，雖然觀察員可以出席大會會場，但主要委員會開會時則必須接獲邀請方可參加；而安理會方面，原則是未經其決定邀請，則不對觀察員開放<sup>43</sup>，另外由於一些委員會會議是觀察員無法參加的，這對第一手資料的取得也有其難處，和正式會員國比起來，觀察員在大會和安理會會議的參與程度受到較多的限制。<sup>44</sup>這個地位對瑞士而言相當不利，亦即瑞士雖然遵守聯合國的所有規定，但卻無法享受該有的權利；瑞士長年觀察奧地利與瑞典的經驗，結果顯示進入聯合國並不妨礙其中立國家的地位，而以國家利益和國際地位來看，成為會員國的好處已明顯大於一個觀察員。

#### （四） 全球化的影響

二次大戰以後，國家經濟體走向國際化、多國企業和跨國分工，逐漸將全世界的各個經濟體編織為一個龐大的網絡。經濟全球化的後果，加強了區域合作與國際互依的需求。在二十世紀，國際社會的變化速度比過往的任何一個時期都來的快速；而處於二十世紀的人類，則明顯地感受到全球化的力量，每一個地區出現的事物，都會對其他地區有所衝擊。

這裡提到的全球化影響將分成兩部分來解釋：一方面是全球化對瑞士經濟的影響，而另一方面則是因全球化所造成的社會及環境問題。

---

<sup>43</sup> 依憲章第三十一條和三十二條，以及安理會議事規則第三十七條，是聯合國會員國而不是安理會成員者，以及非聯合國會員者，在一定的條件下都可以參加安理會會議。其他則必須受到邀請。

陳純一，「非會員國駐聯合國觀察員之地位」，問題與研究，（台北：第 33 卷第 1 期，1994 年 10 月），頁 38。

<sup>44</sup> 有關觀察員之權力，請參見：姜皇池，「論聯合國觀察員制度：我國參與聯合國可行模式之探討」，政大法學評論，（台北：第 55 期，1996 年 6 月），頁 159-190。

首先，由於市場經濟自由化、科技的快速整合及企業間的更緊密依賴，造成了一個全球化的經濟體系。商品、服務及資金的流動也比以往更為顯著，跨國公司的成立也比以往來的多，海外投資及外國貿易即使在不景氣的時候也被視為是國家經濟成長的一個重要來源；全球化造成各國經濟的相互滲透，其相互依存的程度也加深。統計顯示，全球貿易額已由一九六〇年的二千七百億美元，激增至一九九〇年的六兆八千億美元。<sup>45</sup>

全球化使得企業間的競爭性變大，私人企業在無法應付時，不是面臨結束的命運，就是被大企業給合併。瑞士一向以穩定的金融市場和投資環境造就了世界首富的形象，然而自一九九〇年起，歐洲各國經濟危機蔓延，瑞士經濟實際上也處於停滯狀態，失業率一路攀升，到一九九六年底時已超過5%<sup>46</sup>；更有甚者，由於瑞士法郎屬強勢貨幣，在國際市場的競爭中更加突顯不利之地位。瑞士自一九九三年否決了歐洲自由貿易協會和歐盟簽署的十九國歐洲經濟區協定，許多的跨國合作公司，像是 Roche, Sulzer, 及 Alusuisse 都已凍結他們在瑞士的投資案<sup>47</sup>，甚至連瑞士當地的最大的公司雀巢 (Nestle)，為了避免遭受到其他歐盟國家的差別待遇，早已將該公司的活動轉往他國，如果按照此種情形，瑞士的失業率人口可能會呈雙倍的上升。尤其當鄰近文化及社會又相近的奧地利順利加入歐盟後，不論是外商公司或是瑞士的本土公司，都可能會謀求更大之利益而將投資計劃或生產公司轉設立在奧地利；長期來看，這勢必會對瑞士的產業造成負面的影響。雖然瑞士隨後調整了瑞士法郎的利率，並隨著周邊國家經濟復甦而瑞士的情況也跟著好轉。惟無論如何，瑞士在近十年間經歷了自一九七〇年代以來最困難的時期。

<sup>45</sup> 楊振富，「區域經貿組織，跨國開關利益」，聯合報，(民國 84 年 12 月 30 日)。

<sup>46</sup> 端木美，瑞士文化與現代化，(沈陽：遼海出版社，1999 年 12 月)，頁 156。

<sup>47</sup> Barbara Neiderkofler, "The Swiss Question", (The Yale International Forum, Spring 1997)。

另外，因全球化而造成的困擾，像是南北貧富差距的擴大、次要國家或區域的邊緣化、移民問題、國際犯罪、毒品販售及恐怖組織等，都是單一國家無法自行解決的；而地球資源的保護及水源污染問題，臭氧層破壞等等的問題已不可能只藉由單邊或多個雙邊條約而改變，全球的問題必須要由全球人類一同處理。

由於各類國際議題的複雜性與依存性的增加，使得未來國際關係議題的處理和解決不是個別或少數國家可以單獨面對，因此必須透過更多的國際規範與國際組織進行溝通、協調與執行。<sup>48</sup>聯合國是目前唯一，也可以說是議題討論性與分佈性最廣的國際組織，瑞士加入聯合國即等於和全世界接軌，而成爲其會員國只有利多於弊。

## 二、內在因素

### (一) 經濟利益的考量

在早期，由於政治地位的特殊性，瑞士主動提供日內瓦做爲國聯和聯合國在歐洲的第一個總部；直至今日，雖然國際體系已出現轉變，但日內瓦卻因聯合國在此設立總部而得到諸多的利益。目前約有二十個國際組織設在此地，其中二分之一爲聯合國組織的體系；此外約有一百四十個國家在此設立代表處，並有超過一百二十個非政府組織在此；有超過三萬個外國人士和他們的家人在日內瓦工作。每年也有近九萬個會議代表來日內瓦開會，他們不僅爲當地的飯店業和餐飲業帶來商機，更提高瑞士的就業機會。以聯合國爲例，聯合國秘書處目前在日內瓦就雇用了二千五百名員工，另外還有超過八

---

<sup>48</sup> Anne-Marie Slaughter, "International Law in a World of Liberal States," European Journal of International Law, (Vol. 6,1995), pp. 503-538.

千名員工在聯合國轄下的特別單位工作，而且在其他的國際組織也提供了三萬二千三百多個工作機會<sup>49</sup>，現在每十份工作中，就有一份是由此些國際組織提供，這些國際組織的存在，不論是對日內瓦當地或臨近區域及國家整體的經濟都極為重要。根據統計，單是每年來日內瓦開會的人士在當地的花費就達三十億的瑞士法朗。<sup>50</sup> 而聯合國和其特別組織每年的固定採購，如食品、醫療用品、金融服務及保險服務時，瑞士就得到近五千七百三十萬美元的收益<sup>51</sup>。

如果瑞士要繼續享有這些獲利，除了要提供完善先進的硬體設備，更要確保日內瓦做為國際會議中心的地位。冷戰結束後，能提供給這些條件的國家及都市也漸多，例如伯恩、海牙等；由於聯合國財政預算支出都由委員會所操縱，但是僅有觀察員身份的瑞士卻無法參與聯合國內部這些相關的委員會，瑞士不但無法提出相關意見，更別論有何表決權。瑞士無法參加地主國委員會（Host Country committee），也無法進入大會的第五委員會，這幾個委員會是專門決定聯合國在日內瓦當地有關財政及部門事務的委員會，其處理的內容包含人員薪資問題、保險計劃及退休福利等，這些決定對日內瓦當地，甚至是整個瑞士西半部都有很大的影響，但瑞士卻不能參加，由此可見，觀察員的地位已減損了瑞士身為一個地主國的重要性。

所以，如果瑞士能成為聯合國會員國，一方面可以保持瑞士（日內瓦）目前的優勢地位，更可以對日後聯合國的花費預算提出意見，用以保障瑞士的經濟利益，同時，瑞士還可以完全掌控其捐給聯合國資金之使用處。當然除了這些明顯的經濟利益外，國際組織在日內瓦，也豐富了瑞士的社會文化

---

<sup>49</sup> Cantonal Statistics Office, Geneva 1999.

<sup>50</sup> See “the Message on Financial Aid to the Property Foundation for International Organizations “(FIPOI) in Geneva, dated 17. 11. 1999, BB1 2000 453.

<sup>51</sup> Op. cit., note 22, p.26.

及科技生活，同時也是瑞士和其他國家在國際關係互動上的一張王牌。

## （二） 國際聲譽的提昇

目前觀察員的地位對瑞士來說有許多的缺點，特別是沒辦法享受大會賦與會員國的所有權力。聯合國是最具全球代表性的國際組織，到目前為止國際社會尚未成為聯合國會員國的國家與地區，除了瑞士，只剩梵帝岡、巴勒斯坦與台灣等；聯合國的角色就像是一個國際的論壇，討論現今最主要的事件及議題，能在該「國際論壇」上發聲，對中小型國家而言是相當有利的。聯合國提供了一個雙邊及多邊的國際交流環境，也是目前唯一遍及全世界多邊議題的會議組織，討論全球的人權、環境、安全及禁武議題。而會員國在此透過多邊的合作和資訊的交流，可以有效的和全世界其他國家一起解決目前發生的問題，如：永續的發展、促進和平、全球的協議、及性別平等。聯合國更是雙邊接觸的一個平台，瑞士希望有系統地使用聯合國這個論壇的功能，目前瑞士僅能選擇性的使用一些機會，例如在永續發展，移民和國際人道法上提供這方面的資訊和服務。但是，因為僅具觀察員身份的瑞士，如果要在大會全會期（Full Session）發言，必須經過複雜的程序，而且如有國家反對，則將被迫取消；同樣的限制也發生在大會的委員會，非會員的資格也使瑞士被排除在安理會之外，如果瑞士成為聯合國會員國，則瑞士參與及發聲的機會就大為提高，這不但有助於瑞士的國際地位，更加强各國對瑞士的良好印象。

## （三） 拓展外交及確保國家利益

瑞士政府在其一九九三年的政策白皮書裡，即明確指出瑞士在二十世紀

外交政策的五大目標為：1.維持和促進安全及和平 2.促進人權，民主和法治 3.促進繁榮 4.減少社會的不平等 5.環境的保護，而這和聯合國憲章第二章所揭示，成立聯合國的目標是相同的；瑞士政府在該白皮書裡也表示，對參與維護國際的和平穩定即是維護瑞士本土的安全。

安理會是目前全世界唯一公認能決定以何種方法來保護及恢復和平的全球性機構。自冷戰結束以來，聯合國維持和平行動之範圍已逐漸擴大，包括監督大選、公民投票、提供或保護必要之人道主義援助等；瑞士身為國際紅十字會的發起國，對於人權保護及人道救助本就不遺餘力，自一九五〇年代起，瑞士所參與的維持和平任務行動已超過十次之多，而平均每年捐助的金額也高達一千三百多萬瑞士法郎以上。瑞士政府則認為，加入聯合國可以給予瑞士在促進人權及提供人道救援方面更加制度化及全面性。

另外，瑞士政府也認為，在中立主義的保護傘下，瑞士已錯失太多參與世界歷史的機會，同時也錯失了某些條約或國際法制定的機會。瑞士未參加聯合國，所以不能派代表出席旨在發展國際法的國際法委員會的會議，此種狀況使瑞士蒙受損失，因為國際法的擬定對於中立國關係甚大。因此，成為聯合國的一員，不但能針對國家目標而參與國際法的討論，更能有效的維護國家的利益。國際組織不斷朝向多方面的世界政治上發展，而聯合國是一個國際性的組織而非世界政府，成為其會員不但不會減損國家主權，反而更容易彰顯國家地位。





## 第五章 瑞士的政治特色與外交政策的演變

瑞士是一個典型的聯邦國家，目前有二十個全邦和六個半邦<sup>1</sup>。有人笑稱瑞士是由不想當法國人的法國人、不想當德國人的德國人和不想當義大利人的義大利人再加上原本這塊土地上的民族所組成的小共和國，瑞士就像是一個歐洲的縮小版。民族組成成份多元，進而也造成國家在語言，宗教及文化的多樣性。爲了整合其多元的民族、語言、信仰及地方文化，其政府採用一種協商式、委員制的政府組織，這種聯邦委員會是聯邦的最高行政指揮中心和執行機關，它是從國民院裡具有議員資格中的人選出，委員會共有七人，由於委員會的選出乃經由嚴格的挑選，必須考量到各政黨、各不同民族和語言的均衡分配，才不至於出現有偏向某黨派或某族群的嫌疑。

回顧過往歷史，瑞士人民認爲各民族間能和睦相處及國家能夠逃離戰火摧殘的最大理由就是她們政治的獨特性。她們認爲這奇蹟的出現皆出於國內獨特的政府組織和對外實行的武裝中立。而使她們能團結一致的則是每個邦政府及公民的自律。政治的獨特性造就了瑞士政府對內及對外的政策形成。根據最近的研究顯示，瑞士的外交政策大多是由聯邦的行政系統和政府間或跨政府間的網絡所決定，而非僅由瑞士聯邦委員會決定之。本章將分別闡述瑞士政治的獨特性，同時解釋這個獨特性對瑞士外交政策所造成的影響。

### 第一節 瑞士政治的獨特性

#### 一、聯邦主義、分權原則和協議制度

---

<sup>1</sup> 在複決時，半邦的票以半票計算，故雖爲 26 個邦，但僅以 23 票計算。但除此之外，全邦和半邦的地位並無差別。

對一個社會極度多元的國家來說，高度採行聯邦主義實為一個有效的管理方式。聯邦主義明顯地表現在瑞士國家立法的兩院制上，其性質近似美國的兩院制。上議院，也稱參議院（Council of State），構成基礎係以邦為單位，每邦推選二人，半邦推舉一人，故總共四十六位；而下議院，也稱眾議院（the National Council），係按每邦人口比例分配其應得名額。<sup>2</sup>

另有七人小組的聯邦委員會（Federal Council），又可稱聯邦政府，是瑞士的行政中心，聯邦權力的最高指揮及執行機關；係由兩議院裡，由各黨經協商後推選出來，任期四年，可無限期連任。瑞士沒有民選的總統或行政首長，而是由這七人小組輪流負責七個主要的國家行政部門。這七位委員擁有相等的權力，他們採行分權及共治的原則且對外聲音必須一致。委員會主席，或稱聯邦主席（President of the Confederation）每年改選一次，一次一年不得連任；這種制度使得每個委員在執行部門政策時不會有推託之嫌，而且還可避免個人色彩明顯的政客出現。

聯邦政府乃由多黨所共享，經一九五四年四大黨決議，席次分配分別為：自由民主黨、基督教民主黨和社會民黨各二席，而瑞士人民黨一席。這神奇公式在經過半個世紀都未曾改變，也沒有人會料想這個公式可能改變，不過就在二〇〇三年十月二十日瑞士眾議院改選，瑞士人民黨取得 26.6% 的選民支持，一躍成為議會的第一大黨後，人民黨主席隨後即發表聲明，將在七人小組的內閣中要求多佔一個委員會席位，否則將退出聯合政府的席次。<sup>3</sup>同年十二月十日，政黨在一連串的秘密討論後，決定由議會最小黨的基督

---

<sup>2</sup> 詳細的瑞士民主政體可參見：Wolf Linder, Swiss Democracy: Possible Solutions to conflict in Multicultural Societies (Basingstoke: Macmillan, 1994).

<sup>3</sup> “Righting Power bid gathers momentum”, Swissinfo, (Oct. 21, 2003)  
<http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSec=41&sid=4361651>

教民主黨讓出一個席次，這是自神奇公式創立以來第一次的變更。<sup>4</sup>

雖然這種權力共享制度有其優點，但過度分權則使得立法及決策速度變得緩慢。自一九六〇年就有學者對該體制提出改革的聲浪，<sup>5</sup>他們認為這種體制不但造成政務及行政人員的高度重複，嚴重地增加了政府的人事開支，<sup>6</sup>而且決策的決定權也過於集中；近來年已有學者批評瑞士的政制體系是一個過時的體制，<sup>7</sup>它無法有效地適應現代多變的國際政治。也有學者認為，瑞士的協商政治已變成是一個討價還價（bargain）的政治。

## 二、直接民主

由於權力共享、分權及協議原則，瑞士很少出現政黨間緊張或對峙的情形，瑞士政府也極度避免有執政黨及在野黨之說，即便在選舉時。不過在過去公投的經驗裡發現，直接民主的制度卻是造成區隔民眾及分化的主因。<sup>8</sup>

直接民主雖然在瑞士落行已久，但直至一八四八年憲法才確立執行。瑞士透過公民投票及創制權實行直接民主制度，其投票可以在各階層舉行，而

---

<sup>4</sup> “Switzerland’s Government Undergoes First Shakeup Since 1959”, Bloomberg .com, (Dec. 10, 2003) <http://quote.blommberg.com/apps/news?pid=71000001&refer=europe&sid=aqFcJRwwmXte>

<sup>5</sup> The problems were summarized in two official reports. See Hongler, *Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Berwaltüingsfuhrung des Bundesrates* (Bern: Mimeo 1967), and Huber, *Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der bundesverwaltung* (Bern: EDMA 1971). Or see: Ulrich Klöti, “Consensual Government in a Heterogeneous Polity”, *West European Politics*, (London: vol. 24, No. 2, April 2001), pp. 29-31.

<sup>6</sup> 瑞士在 1950 年，其政府人事開支為 15 億瑞士法郎，不過，到了 2000 年人事開支已高達 500 億瑞士法郎。

<sup>7</sup> Jan-Erik Lane, “Introduction: Switzerland – Key Institutions and Behavioural Outcomes”, *West European Politics*, (London: vol. 24, No. 2, April 2001), pp. 1-18.

<sup>8</sup> Yannis Papadopoulos, “How Does Direct Democracy matter? The Impact of Reuferendum Votes on Politics and Policy-Making”, Economist, (London: vol. 24, No. 2, April 2001), pp. 35-58.

議題也是無所不括，上至國家議題，例如外交政策，下至各邦或鄉鎮的事務，例如興建學校。由於公民對國家的政策制定可以直接的參與，因此對瑞士的政策走向是具有影響性的。以近幾年瑞士制定的外交事務來說，公民投票較像是阻止國家向外發展比促進來的多。直接民主是一個單獨且重要的因素，用以解釋瑞士為何採行二元主義的外交政策。以下即對瑞士直接民主的幾項特點做一說明：

### (一) 創制權 (initiatives)

直接民主是瑞士憲法重要的特點之一，而創制權就是其中之一；瑞士人民可藉由創制權來設定符合人民意願而未曾受議會所制定的法律，這亦為直接參與政治的一種途徑。為行使該項權力，瑞士公民必須要先達到十萬人的聯署創制書，送交至聯邦總務處審核是否合法，再交由聯邦委員會審查後向國會提出建議，國會在審議後，會再次決定該創制案是否可行。如果可以，則交由公民複決，如果不行，則必須將對抗案與原創案一併提交全民複決<sup>9</sup>。事實上，瑞士人民在創制權的行使上相當積極。以二〇〇一年三月四日，人民行使的創制權來說，當聯邦政府計劃加入歐盟時有 77% 的公民使用創制權反對政府立即和歐盟協商加入歐盟的談判計劃。<sup>10</sup>

### (二) 複決權 (referendum)

係公民複決<sup>11</sup>，如果議會通過但未必真正符合全民意願之法律或決議，則瑞士公民可主動或被動行使表決權；根據瑞士新聯邦憲法第一百四十四條及

<sup>9</sup> 許仟，歐洲各國政府（上冊），（新店：漢威出版社，民國八十六年），頁 46。

<sup>10</sup> Franz von Daniken, "Does Switzerland want to join the European Union?", Swiss Secretary of State, (Institute of European Affairs – Keynote Speeches, 11<sup>th</sup> June 2001)。

<sup>11</sup> 瑞士的複決權還另分為強制性的公民複決、任意性公民複決和憲法創制三種。詳見：Austin Ranney, Governing: An Introduction to Political Science, 胡祖慶譯，政治學，（台北：五南出版社，民國八十一年）。

一百四十一條規定<sup>12</sup>，瑞士公民或邦聯署達到憲法裡舉行公投的規定門檻則可提交公民複決。一九九二年十二月六日，瑞士就 EEA 會員國家資格舉行之公民投票就是一例。顯然地，複決權的使用也可以直接且有效地改變了國家的外交決策。

### (三) 雙重絕對多數決 (double majority)

雙重絕對多數決係遇重大事件<sup>13</sup>或國會同意修改憲法擴大聯邦政府職權時，均需經多數之公民及邦議會同意。不僅需在公民複決中獲得過半數之公民贊成，亦需在過半數之邦中獲得過半數選民的支持。根據瑞士新聯邦憲法第一百四十二條，每一全邦一票，半邦半票，而且前瑞士聯邦共有二十個全邦，六個半邦，共二十三張票，故雙重絕對多數決之通過票數為十二票。此外，各邦人民之投票總數應視為一邦之投票總數。此點的目的，即在避免國會擴大聯邦權之野心，保障各邦之高度自主權。<sup>14</sup>

雙重絕對多數決之設計賦予小邦潛在之否決權，也就是當小邦聯合起來反對某憲法複決案或國際條約時，即形成「少數否決」(minority vote)，<sup>15</sup>這亦是聯邦主義結合直接民主之用意。

### 三、主權與中立

主權和中立是影響瑞士外交政策制定的主要成份；任何會縮減主權的舉動或政策，例如加入超國家的國際組織，都將被視為是縮減國家主權或破壞

<sup>12</sup> 瑞士於一九九九年四月十八日頒行新的瑞士聯邦憲法，該憲法在二〇〇〇年一月一日正式生效，原一八七四年的舊憲法則廢除；新憲法在二〇〇二年十月十五日正式修訂完成。

<sup>13</sup> 指瑞士新聯邦憲法第一百四十條第一項及第一百四十二條所述之規定。

<sup>14</sup> 潘淑杏，九〇年代瑞士歐洲聯盟政策之研究，(台北淡江：民國八十六年)，頁 51。

<sup>15</sup> Arend Lijphart, Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries, (Yale University: 1984), p. 29.

民主體制的行爲。瑞士人民對其政治獨特性的擁護心極高，<sup>16</sup>尤其是在面臨外國壓力或強權威脅時更是如此，因此，以公民投票控制國家的外交政策即成爲她們維護主權的最好手段。中立與主權相同地受到瑞士人民極度崇高的愛戴，人民普遍認爲保持中立就等於是保持國家的完整性，同時也是維護國內政治體制及人民的權力。在瑞士人民心中，中立和主權早已劃上等號。

“Sonderfall”原本是指瑞士政治機構的統稱，但它也隱含著「政治的獨特性」的意思。「政治的獨特性」對瑞士而言，是一個非常有用的觀念，它用來說服那些在國內政治及外交政策和她不同的國家。瑞士用它來避免一些國際危機，也免除了很多必須「選邊站」且難以決擇的事。<sup>17</sup>於是，聯邦主義、分權原則、協議制度、主權和中立就被視爲是一體的；也因此我們不難了解加入超國家組織對瑞士人民而言，就如同是割讓主權與破壞國家完整性的一種舉動，一旦加入超國家組織，瑞士直接民主的權力必定受限，同時也會改變瑞士目前聯邦與邦之間的權限關係。但面臨未來國際的統合潮流，瑞士必須改變她對主權的概念，同時也要調整國內的政治體制，如此才能避免被孤立的命運。

---

<sup>16</sup> “Something to be proud of”, *Economist*, (London: Feb. 14, 2004, Vol. 370, pp.15-16).

<sup>17</sup> Kris W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland* (Aldershot: Dartmouth Publishing, 1993).

## 第二節 瑞士外交暨安全政策的轉變

### 一、國家目標、國家利益與外交手段

目標 (goal) 的定義為何？目標與手段的區別、國家目標與國家利益的不同一向為國際政治學者所爭辯。伍佛斯 (Wolfers Arnold) 認為，目標與手段二者並無明顯區別，所有的手段均可作為達成目標的媒介，或者近似目標本身，且很少目標是獨立的；所以無法以恰當的內容去界定手段與目標。但他指出：目標的追求必須真正去行動，而非口號，而且任何國家的目標均非單一的。<sup>18</sup>而國家利益與國家目標的區別，行為學派的國際政治學者則認為，「國家利益」一詞過於籠統，似超出國家而獨立存在，使人民無法了解。故主張以國家目標代替國家利益。如凡戴克認為：外交政策應該建立在正確一貫的目標上，同時選擇適當的工具加以推行。他將「國家利益」解釋為國家目標及方法，分國家利益為二：一為獨立的國家利益，即為目標價值；一為非獨立的國家利益，本身無目的，僅為輔助性者，是工具價值。前者為國家目標，後者為追求國家利益的方法。<sup>19</sup>

目標的形成是一國政策的基礎，它須是經過選擇的，應該是合理有目標的；所有國家似乎都是以最適於他們自己的方法去追求他們各自的目標。對瑞士而言，為確保國家利益，她選擇以「中立政策」做為其追求國家目標的一種外交手段。中立政策讓瑞士在追求國家利益時尚有一個規則可以依循。當然，中立政策並非一成不變，雖然瑞士的永久中立是為國際法所承認，但這僅是國家對外關係的一種狀態，然而在面對國際環境改變和國家利益所需

---

<sup>18</sup> Wolfers Arnold, "The Goals of Foreign Policy," in: Wolfers, A., *Discord & Collaboration*, William T.R. Fox(ed), *Theoretical Aspects of International Relations*, Chapter 5.

<sup>19</sup> Vernon Ban Dyke, "A Philosophical Analysis", *Political Science*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1960), pp.313-215. 謝小韜，*當代國際體系之研究*，(台北：台灣商務，1988年7月)，頁148-149。



時，這種規則是可調整的。

## 二、外交目標的改變與調整

第二次世界大戰告終時，國際間對中立的評價達到了低點。同盟國指責各中立國利用他們而充實自己的財富，瑞士也包含在在這項指控內；尤其是美國和英國，他們認為瑞士為德國納粹藏匿錢財最多的國家。瑞士了解中立國的地位其實是需要他國及國際社會的尊重，倘若其他國家不給予中立國應有的權利，那“中立”就變的豪無意義<sup>20</sup>；同樣地，中立國如果對他國或整個國際社會無任何付出或協助，又如何能得到他國的尊重和援助。瑞士基於永久中立的國家狀態無法加入聯合國，但是她藉由調整中立政策的內容使自己不至於完全脫離該國際組織或整個國際社會。

在冷戰初期，瑞士除了派遣觀察員至聯合國外，政府還執行了兩個特別合作策略，表達她對聯合國的熱忱態度。第一，在聯合國維和部隊執行蘇黎士運河危機結束後，她首次允許該任務性飛機可飛越其領空。當然，飛機上不能載有任何軍備用品，不過與國聯時期相比，這個破例已偏離她早期嚴格完整的中立政策。第二，瑞士政府以提供資金、醫療設備及運輸工具參與聯合國的和平任務。雖然瑞士不信任聯合國的集體安全政策，也不支持加入聯合國的制裁行動，但是藉由此種方法可以使她和聯合國保持一定程度上的往來。

五〇年代到七〇年代瑞士在外交政策的目標是追求國家的穩定，所以對國際的參與顯得較保守，而其外交活動也大多停留在斡旋和調解紛爭。對瑞

---

<sup>20</sup>一九一六年，即第一次大戰正式爆發的前一年，德國政府希望借道比利時，以突破法國北部；當時已是中立國的比利時即使拒絕放棄其中立國地位不願借道，但仍無法阻止德國入侵的舉動。

士人而言，最好的外交政策就是在政治上不受外國束縛。瑞士政府曾一再對外宣稱，瑞士聯邦的中立政治並不像先前所規定的那麼刻板，這種政治具備著充分的革新能力，完全可以自行支配瑞士與外國的關係。

一九七〇年代開始，瑞士注意到聯合國已幾近符合一全球化的國際組織，它不再是一個只有戰勝國才能進入的國家，尤其是鄰國－奧地利在一九五五年加入聯合國，而東德也在一九七三年繼之進入，這對瑞士來說，其所感受到的被邊緣化就更深了。再加上，她也注意到聯合國討論的問題所涉及的層面愈來愈廣。瑞士政府開始調整其政策，使她能有積極的外交行動但卻不損及國家永久中立的原則。

國際環境改變使得瑞士重新考慮加入聯合國的意願，而瑞士也了解到東西對立的情勢，使得聯合國集體安全的效力減弱，於是一九七七年聯邦政府正式宣佈，加入聯合國將是瑞士目前的主要的外交政策目標。首先，瑞士將「政治類」和「技術類」的區別重新調整。其次，瑞士政府表示，她將開始加入聯合國經濟類的制裁活動，亦即只要不和中立法相衝突的制裁活動瑞士政府都會樂意參與；不過瑞士政府在一九八一年所公佈的會員國要點（Message of Membership）裡也明白的表示，如果聯合國仍不同意瑞士可豁免不參與軍事活動的話，瑞士政府仍拒絕加入。<sup>21</sup>

一九九〇年初期冷戰結束，瑞士政府面對這個突來的大轉變，採用的是實際地修正國家外交政策的方向及內涵。一九九三年的新外交政策強調在與國際的合作與團結的概念，最重要地，她限制了中立的範圍。瑞士政府以往皆認為傳統中立法和聯合國憲章應是地位相等的，也因此不願意將自己的中

---

<sup>21</sup> Message of December 21, 1981 regarding Switzerland's accession to the United Nations (UN) (FF 1882 I 505 ff)

立政策附屬於聯合國憲章下，但是九三年的瑞士政府的新外交政策報告（Report on Swiss Foreign Policy for the 1993）裡，聯邦最後終於認知，「聯合國憲章的約束力是大於傳統中立法約的約束力。」這個新概念突破了瑞士傳統對聯合國憲章的觀念。瑞士首度承認，國家對聯合國制裁案重視度的增加的確削弱中立法約的可信度和瑞士對其的依賴性。瑞士聯邦現在視聯合國為合法及全球性的國際組織，並且接受中立是無法存在於聯合國和侵略者間。聯邦窄化了中立的範圍使她能夠解決中立和集體安全間的問題。瑞士政府在白皮書裡也表示，參與維護國際的和平穩定亦等同於維護瑞士本土的安全，同時，瑞士政府也了解相互依賴及全球化的力量是很難抵擋。為了消除人民對全球化及結盟的排斥感，瑞士政府特別在一九九三年的外交政策裡，將首要的外交政策原則由原先的維護主權獨立一項，改為：1.維持和促進安全及和平 2.促進人權、民主和法治 3.促進繁榮 4.減少社會的不平等 5.生態保護五大項。

二千年瑞士政府發表了最新的外交政策（Foreign Policy Report 2000, Presence and Cooperation: Safeguarding Switzerland's interests in an integration world），<sup>22</sup>做為國家在二十一世紀的外交策略。報告裡開宗名義地先說明了國際體系的改變及全球化帶來的問題使瑞士必須更積極主動地去與世界接軌。瑞士的外交策略將考量更多的地緣因素與自身利益，瑞士在今後的外交重點將放在與歐洲大陸國家及組織（歐洲聯盟）的往來；報告裡透露著瑞士將計劃加入歐盟；雖然歐盟的超國家組織性質勢必增加瑞士加入歐盟時的阻礙，但瑞士政府表示加入歐盟似是無法阻擋的趨勢；第二個被瑞士視為外交重點的即是美國；在現今一超多強的國際政治裡，瑞士政府考量經濟、政治、科技與文化等因素，認為與美國維持良好的雙邊關係，將更有利於瑞士在國

---

<sup>22</sup> Please see: [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch)

際上活動與發展。瑞士將採以全面且多層級的策略做為國家在這個世紀的外交策略。

### 三、瑞士安全政策的轉變

由於聯合國憲章和瑞士在集體安全原則上相衝突，使得瑞士在二次大戰後立即採用孤立式的安全政策，而隨著冷戰的開始，政府及人民對其獨特的安全政策之信心反而有增無減。因此在後往的數十年裡，聯邦政府也無意願去改變這項政策。一九五〇年代中期，中立和獨立自主的國防即成為瑞士安全政策的二大支柱。武裝中立是瑞士在冷戰期間其安全政策上的最大特色。

「中立」強烈地塑造了瑞士的國家認同，而且也深深地影響國家的外交及安全政策。不過，隨著冷戰範圍的擴大，安全政策的重心由軍事範疇蔓延到政治及經濟領域。而全球和解的力量，使得傳統的國防體系及軍事政策因國家間的軍事結盟及技術整合而前進為一種全盤性的安全政策。

一九六〇至一九七〇年代，瑞士政府仍徘徊在望前望後的階段；瑞士遵循著政策方針“Bindschedler Doctrine”裡所規範：「因中立之原則，瑞士不應成為任何政治或軍事組織的一員；然而，為了團結的因素，瑞士應在經濟、人道及科技領域的組織扮演積極的角色。」<sup>23</sup>瑞士政府認為對於一個以出口導向為主的小小國，利用對外的經濟合作來克服她在國際政治的孤立是極為重要的。然而，高政治性及低政治性的國際合作分類反而限制了瑞士往後在安全政策上的選擇自由。

---

<sup>23</sup> Andreas Wenger, “Swiss Security Policy: Form Autonomy to Co-operation”, in: Jürg martin Gabriel (ed.), Swiss Foreign Policy, (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p. 27.

瑞士政府在一九七三年的安全政策報告裡，雖然透露著欲主動與國際合作的表像，但實質上卻有許多限制及保留；例如瑞士政府在一九七五年七月三十日加入歐安會議，在政治層面上有諸多參與，但仍排除該組織對於集體安全的簽署。不過，夾雜在北約集團和華沙集團的瑞士發現到，如果東西敵對的情勢越平衡，那她所感受的安全威脅就越小，所以積極地扮好調解和斡旋的角色則成了瑞士在這個時期重要的安全政策之一。到一九八〇年代末期之前，瑞士的安全政策一直依循著中立及自主國防這兩個原則上頭。然而直到冷戰結束，瑞士政府及國會才將安全政策的重點轉到國際合作及國際參與上。

一九八〇年代，瑞士政府對於安全政策的調整仍停留在文字上的改變，並且堅持傳統的原則。不過由於國際情勢在這二、三十年間漸漸好轉，使人民對國家安全政策開始有所轉變。首當其充的就是對軍隊縮減的異議。一九八九年即有瑞士公民以創制方式舉行公投，目的是要廢除軍隊；其結果竟有35.6%的選民贊成。<sup>24</sup>一九八九年到一九九一年是國際政治的分水嶺，也是瑞士安全政策轉變的分水嶺。一九九〇年瑞士政府發表新的安全政策（the 1990 Report on Security Policy in Transition）即明顯地與先前的安全政策區別。這份報告裡首要即公佈瑞士的新安全政策方針將從獨立自主轉變成合作的形式；同時，報告裡還特別強調一些非武力的危機，例如生態環境、種族衝突、移民、毒品及武器販賣等，是須要與國際合作才能解決的安全問題。

這份報告還有一特別的改變就是瑞士政府表明將採取積極的態度與國際合作，特別是在歐洲的領域。瑞士將藉由持續參與維和工作及危機處理來保障自身及歐洲大陸的穩定。瑞士積極參與聯合國的任務，派遣觀察員、衝

---

<sup>24</sup> Gregory A. Fossedal, op.cit., p. 98. 該相同的公投議題也在二〇〇一年十二月二日舉行，不過其公投結果仍遭到民眾否決。詳見：「瑞士全民公決是否廢除軍隊」，[BBC 中文新聞](http://news.bbc.co.uk)，（12月2日2001年）（<http://news.bbc.co.uk>）

突調解專家及軍事專家等。一九九〇年的報告對瑞士的安全政策而言是一全新的面貌，瑞士政府希冀以更積極的合作及參與方式改善冷戰期間瑞士在國際活動的缺席。然而，在這之後的政策卻僅停留在簡單的防衛工作及軍事政策而已；關於增加國際參與的這一類議題，在國內仍爭議不斷，因為，採取更進一步的合作方式必會牽涉到中立原則、集體安全和人民公投的問題。一九九四年選民即以公投方式否決政府與聯合國建立協同作戰部隊即是一例。

不過，儘管如此，前進國際的齒輪已經轉動，瑞士政府也不想就此停住。一九九六年瑞士當選為歐安組織的輪值主席，瑞士政府除了大張旗鼓地進行籌備活動，希望藉此機會能吸引國內民眾的注意外，更藉著歐安組織內已在執行的任務，例如波士尼亞任務的維和任務、選舉監督、人權監督等，來為瑞士下個計劃暖身。一九九六年底，瑞士政府即決定參與北約的和平伙伴計劃（Partnership for Peace, PfP）。<sup>25</sup>

二千年瑞士安全政策報告則是更明顯地說明，歐洲及整個國際環境的改變會直接或間接地對瑞士造成影響，以國家有限的財政、軍力及技術是不可能獨自地保衛國家安全，特別是在全球化的二十一世紀；唯有參與國際合作才能真正保護國家主權及環境的安全。

二千年安全政策可以說是瑞士安全政策轉變的里程碑。二〇〇一年，選民以 51% 的贊成率通過瑞士派遣至聯合國或歐安組織執行和平任務的部隊將可攜帶武器。<sup>26</sup> 而且瑞士民眾在公民投票中還決定，瑞士軍隊可以參與北約領導的軍事演習。

---

<sup>25</sup> 關於瑞士參與北約和平伙伴之計劃及詳細內容，請參見 Swiss Mission to NATO (<http://www.nato.int/pfp/ch/home.htm>)

<sup>26</sup> 以往瑞士參加聯合國或歐安組織的維和任務時，只會派遣志願參加，而且不能攜帶武器，必須依賴備有武器之士兵的保護；二〇〇一年六月前在科索沃的瑞士維和部隊人員即是依賴奧地利的士兵所保護。詳見：「瑞士民眾支持軍隊攜械」，BBC 中文新聞 (6月10日2001年). (<http://new.bbc.co.uk>)

從瑞士政府及人民這一連串的改變已不難發現瑞士正積極地拓寬她的外交範圍與安全政策；國際環境改變之影響雖是主因，不過，瑞士政府有心向外參與的力量卻也實在地反映在國家的安全政策與人民身上。瑞士不再是封閉的，而是積極、活躍的。

### 第三節 瑞士中立政策的重新詮釋

在考慮加入國際組織以前，瑞士必須先處理有關永久中立的問題。聯邦委員會在一九六三年的施政報告裡，曾對中立政治的新方向加以明確。報告指出，國家間相互依存的時代已經來臨，而且這種關係還在迅速的增加中。假如瑞士僅僅是關注國內的問題，勢必很快將陷入危險的孤立境地。聯邦正是為了維護自己固有的地位，才必須參加國際合作；中立不應該是消極的，相反的，它應該為和平服務。

二次大戰後，中立由法律概念演化為政治的策略，以維護區域和平，促進社會進步，並推動國際社會的民主。<sup>27</sup>瑞士原本狹義地甚至是消極的奉行中立的原則，因而與外界缺乏接觸，墨守成規；七〇年代瑞士外交政策受到「團結」與「結盟」的影響，認為中立國在道德上有義務在社會、經濟及人道方面促進世界和平；中立原則現在附加了連帶責任、提供協助和普世性的含義。瑞士不應當退避自守；相反地，必須要向世界重新開放，並且推行一種更積極的對外政策。「彈性姿態」的中立主義已成為瑞士在國際上現實外

---

<sup>27</sup> Josef Binter, "The Actual and Potential Role of Neutrality in Search of Peace and Security," *Bulletin of Peace Proposals* 16(December 1995), p.387-398.

交目標的標準形式，民主與極權之間的界線也已日益模糊。以外交作國防乃是小國的生存之道，在國際法下的永久中立國是否申請加入聯合國，僅僅是對中立政策優弊得失的考慮問題；同是中立國的奧地利以積極的外交追求國家安全，而瑞士則採取積極介入國際政治，從事斡旋角色。

### 一、瑞士不結盟的意涵與轉變

今日國際體系的構成分子已不只是單純的國家角色，其他政府間國際組織及非政府間國際組織所組成的非國家角色，在第二次世界大戰之後，漸漸在國際政治上扮演了重要的地位。國家為各自的利益需求開始尋求和其他國家合作或組成團體；合作觀念既非理想主義的觀念，亦非利他主義的觀念，其著眼於滿足各己需要—滿足因工商發展、交通進步所產生的需要，滿足防衛國家安全的所衍生需要；結盟是手段，解決問題才是目的。同盟向為國家追求其目標的定向之一。奧斯古（Robert E. Osgood）將同盟界定為：「基於正式的協議，而保證各國在使用武力資源來對抗一個特定國家群時，能互相合作。」<sup>28</sup>

傳統的同盟關係有三大特性：一是以軍事合作為目的，二是作為權力平衡的主要工具，三是意識形態的色彩並不濃厚，故聯盟改變的幅度較大，國家轉變立場也較為容易與頻繁。<sup>29</sup>另外，跳脫軍事方面的同盟，還有經濟同盟等。國家採取同盟作為外交政策的定向，主要原因有二：第一，本身的實力不足以保障其安全，以及對於共同安全的威脅有共同的恐懼。自二次世界大戰結束後，同盟的性質業已發生了若干的變化，亦即在加強締約國間權力的結合，而促進彼此的利益。今日同盟的形式意義已大於實質的意義。

<sup>28</sup> Robert E. Osgood, Alliance and American Foreign Policy, (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968), p.17.

<sup>29</sup> 謝小韞，前揭書，頁 122。



一九四五年對歐洲大陸的權力平衡體系是一個顯著的分水嶺；傳統的結盟方式有了改變，原係雙邊及國家間的結盟方式轉變成以多邊主義或超國家的聯盟方式。在歐洲，獨立的時代已殆去，繼之而生的是一相互依賴及超國家聯盟的時代。同盟是典型歐洲政治的一部分，目的在於維持體系的權力平衡。國際組織在七〇年代開始蓬勃發展，結盟的國家對內形成一股勢力，對外卻造成排擠效應。國家間相互依存性愈高，中立國家生存的空間就愈小；因此傳統的中立不結盟政策在二十世紀後期就已不再適用，瑞士感受到如果再恪守嚴格的中立不結盟政策，其在國際間的活動空間必會遭受擠壓，國家的經濟及工商業的發展也將會有所困挫。在面臨國際環境的種種改變後，瑞士政府也開始調整其中立不結盟政策的意涵。傳統的中立結盟行為將轉變成一種較具世界觀及現實觀的結盟政策。

## 二、二元主義的中立結盟政策

早期瑞士中立不結盟的意涵，乃包括政治上的中立、軍事上的中立及經濟上的中立，也就是除了不得加入有政治衝突或可能引起敵國誤解的政治性組織外，也不得在軍事上與他國締結軍事同盟；而經濟中立則是不得與其他國締結關稅與經濟的同盟。早期瑞士政府錯失劃分雙邊及多邊的結盟，或具特殊目的而產生的結盟，或以集體安全、共同防禦的結盟，以至於在二十世紀，人民普遍對中立的概念仍是「中立和任何一種聯盟都相衝突」。

在中立法法規的限定下，瑞士的中立結盟政策尚包括經濟中立；然而，嚴格執行經濟中立將會對國家發展造成影響，也因此瑞士政府在二次大戰以

後，決定採行二元主義（dualism）的結盟政策<sup>30</sup>；瑞士在經濟、科技及文化上緊密地與國際合作，是為相互依賴的（interdependent），但在某些領域，瑞士又特別強調她的獨立性（independence）。當事情是低政治性的（low politics），她是國際主義者；當事情是高政治性的（high politics），她的表現又像個極度的保護主義者。這可以解釋她為何參加大部分的聯合國轄下的專門機構，像是國際貿易組織及國際貨幣基金等，但卻對成為聯合國會員興趣缺缺的因素。瑞士在保持中立立場上，仍是以維護國家利益為主要考慮的彈性作風。

經濟問題的重要性在兩極化國際體系結束後變得突出，而成為國際關係中的重點。而區域性經濟整合或合作則有助於成員國的經濟發展。冷戰時期，傳統的政治和軍事聯盟為構成國際關係態的主要結合體。然而，在後冷戰時期，區域性經濟組合則取代傳統政治和軍事同盟的重要地位。<sup>31</sup>

事實上，像這樣以國家利益為主的外交政策在各國皆可見到，但瑞士在這方面可說是表現的最淋漓盡致的一個。只是隨著國際組織的全球化及聯盟的全面性發展，技術性組織和政治性組織的區分亦日漸模糊，這使得瑞士的二元主義策略面臨挑戰。當然，本質上為防禦體系之聯盟或組織，則仍不在瑞士的考量裡。<sup>32</sup>

### 三、制裁政策的轉變

瑞士的永久中立是在一八一五年的維也納會議裡奠定的。對瑞士而言，

---

<sup>30</sup> 瑞士政府自二次世界大戰後，即將國際上聯盟或組織分為技術上的及政治上二種。聯邦認為加入政治類的組織或聯盟會與中立相衝突。

<sup>31</sup> 周煦著，李英明，張亞中主編，冷戰後美國的東亞政策，（台北：生智出版，1999年），頁27-33。

<sup>32</sup> 例如北約組織。

係是指其於和平時期就必須在政治上保持中立的態度，而在戰爭爆發時，更有其法律層面的規定，必須同等對待交戰國，同時也不可加入任何一方的聯盟；唯一例外的情形是一旦「中立狀態」被破壞時，瑞士方可依國家所須加入軍事同盟或納入任一方的集體安全體系裡。這個制度的產生完全是為了保障永久中立國的國家安全。

基本上永久中立是不得參加集體安全制度的，因為集體安全有共同制裁的規定；相對於國聯盟約，聯合國在其憲章裡則於此點上做了詳細的規定<sup>33</sup>。不過，聯合國憲章對永久中立國留下了法律的後門，聯合國制度不會自動地要求所有會員國接受聯合國的制裁措施，對誰制裁、如何制裁及要求哪些國家必須採取行動都要由安理會來決定，根據憲章第四十八條，安理會可以要求所有會員國參加制裁，也可以免除若干國家參與制裁的義務。<sup>34</sup>這例外破除了瑞士加入聯合國的一個障礙。

一般而言，集體安全下的制裁可分為三類：外交制裁（*diplomatic sanction*）、經濟制裁（*economic sanction*）及軍事制裁（*military sanction*）。<sup>35</sup>在國聯時代，經濟及軍事制裁之執行方式及行動乃是由各會員國依各己情形而採行適當行動，因而對會員國及被制裁國的效力都十分有限。依海牙會議裡對中立的規定，中立國在戰時仍可保持自由貿易的權力。這個權利對中立國而言是非常實際且現實的，因為在十九世紀，大部分的戰爭範圍都不算過大；但在二十世紀大規模的戰爭裡，中立國的這項權力就顯得較為受限。尤

---

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 劉青雷，現代國際關係中的中立與不結盟，（台北：幼獅出版，1984年），頁68-69。

<sup>35</sup> 經濟制裁之方式通常以實施貿易禁運、中止經濟合作或中斷其經濟及技術援助為主。關於經濟制裁，可參見：Steve Chan and A. Cooper Drury (Ed.), Sanctions as economic statecraft: theory and practice, (New York: Palgrave, 2000). 或見，鍾志明，「歐洲聯盟十四國對奧地利之外交制裁」，新世紀中華民國與歐洲合作展望學術研討會，（嘉義南華大學歐洲研究所：2000年），頁193-222。

其在第二次世界大戰期間，雙方陣營都對中立國的此項權力不以認同。

聯合國成立初期，瑞士政府尚不完全信任集體安全的體制，所以在一九四〇年代到一九六〇年代末期，瑞士政府僅以積極地與聯合國的特別機構合作，而仍不允諾加入任何的制裁案。這種情形一直到了一九六〇年代末期，當政府了解到聯合國對國家本身的重要性後，瑞士政府開始調整她處理制裁案的態度。以瑞士政府參與一九六八年聯合國安理會對羅德西亞的制裁案為例，可以明顯看出瑞士在慢慢地修正其「不背離中立、不參加制裁」的傳統立場。<sup>36</sup>

一九七七年當瑞士確認加入聯合國為其主要的外交政策時，聯邦政府更正式地宣佈修正瑞士的制裁政策，她表示，「只要制裁案和中立法不相衝突，瑞士將全力支持聯合國安理會的經濟制裁案。」<sup>37</sup>

冷戰結束前，瑞士政府對聯合國制裁案的實行或多或少都必須考量到會不會牽涉到東西雙方，進而引起國際社會對瑞士中立的可信度存有懷疑，因此在實行制裁時多態度多為保守；然而，正式地使瑞士政府感受到聯合國制裁案對維護國際和平之重要性的是一九九〇年爆發的波斯灣戰爭。波斯灣戰爭爆發期間，聯合國安理會即呼籲各國參與其制裁案的實行，當時的所有中立國，包括奧地利及瑞典也立即加入制裁的行列<sup>38</sup>；瑞士政府始了解到參不參與聯合國的制裁案，將對瑞士與國際社會給劃分，當然也會對瑞士的國家形象造成影響；瑞士政府最後終於認知遵從聯合國憲章的義務係大過於遵從

---

<sup>36</sup> 蘇秀法，「瑞士對聯合國及歐盟之關係」，問題與研究，(台北：第 33 卷第 6 期，1994 年 6 月)，頁 76。

<sup>37</sup> Please See: Switzerland Office Document: UNO-Switzerland 1977.

<sup>38</sup> Surya P. Subedi, "Neutrality in a Changing World: European Neutral State and the E.C.," International and Comparative Law Quarterly, April 1993, p. 252.

中立法的義務。<sup>39</sup>一九九三年至二〇〇二年瑞士對聯合國決議之經濟制裁案皆全部參與，即使是軍事制裁，瑞士所依衡的標準乃是國家利益而非中立法。

瑞士對聯合國制裁案採行的轉變，或說是因為中立政策的有所調整而給予國家在外交政策有較大的活動空間，但也可說是國際秩序的改變及聯合國重要性的提昇使得瑞士不得不調整其政策。(有關瑞士自一九六六年至今所參與聯合國制裁案之所有實行內容，請參見附錄一。)

---

<sup>39</sup> White Paper on Neutrality (1993)  
(<http://www.dfae.admin.ch/eda/e/home/recent/rep/neutral/neut93.html>)

## 第六章 瑞士中立外交政策面臨的課題與挑戰

中立外交政策使瑞士在複雜的國際環境裡有一條既定的規則可循。在面對丕變的國際政治，瑞士政府必須慢慢地擺脫其封閉且被動的外交策略，而應以一種積極主動的外交姿態重回國際舞台。但是，由於瑞士特殊的民主制度及政治環境，再加永久中立的思想早已深殖在瑞士人民的心中，使得瑞士政府在推動外交活動上顯得進退失據。本章主要在探究瑞士在面臨未來國際整合的趨勢下，其中立外交政策將面臨的課題與挑戰。

### 第一節 國內保守主義的復甦

#### 一、右翼黨派的崛起

二〇〇二年九月十日，聯邦政府如願將瑞士重新拉回國際舞台，使瑞士成為聯合國第一百九十個會員，但以實際的數據來看，瑞士政府在這次的公投表決裡贏得並不漂亮，結果顯示有近一半的公民仍對加入聯合國感到不安；投票結果出爐後，人民對加入聯合國依舊兩樣情，爭論的話題在各報章媒體和街角出現<sup>1</sup>，而二〇〇三年十月瑞士議會改選，一向以反移民，反結盟的極度保守黨，瑞士人民黨（Swiss People's Party，以下稱人民黨）反而得到最多的選票，一躍成為國會裡的第一大黨，該黨的領導人正是極力抨擊政府加入聯合國是將瑞士帶入不安及危險的工業鉅富布契爾(Christoph Blocher)；依瑞士聯邦委員會席次分配的“神奇公式”（magic formula）<sup>2</sup>，

<sup>1</sup> Helena Bachmann, “Just One of The Gang”, *Time Europe*, (London: March 4, 2002, Vol. 159 Issue 9, pp43).

<sup>2</sup> 瑞士聯邦委員會的神奇公式乃始於於一九五九年四大黨分攤七席位的決議，此決議是當時大黨間妥協下的產物，而非由投票決定。席次分配分別為：自由民主黨、基督教民主黨和社會民黨各二席，而瑞士人民黨一席。

人民黨僅佔有一席；該黨原本是議會裡的最小黨，不過自九二年開始，人民黨在議會的席次就有攀升的趨勢<sup>3</sup>，然而委員會的席次並未因此而增加，因為沒有人會想到去改變這個已使用半個世紀的神奇公式。

一九九九年人民黨在國會的得票率一下攀升至 22.6%，至二〇〇三年十月的下議院選舉，該黨得票率已高達 26.6%，從原來的四十四席增加到五十五席，正式成為國會的第一大黨。人民黨在九九年即要求聯邦政府要重視委員會席次分配的問題，還指名議會最小黨，基督民主黨讓出一個位子，使得當時擔任外交部長的 Flavio Cotti 及司法部長 Arnold Koller 憤而提早退職，結束長達十二年的內閣生涯，這史無前例的事件對瑞士長久穩定的政黨政治造成了不少的震撼<sup>4</sup>。不過聯邦政府還是未將此提議納入考量。

二〇〇三年下議院選舉最大的輸家是走中間路線的基督教民主黨（Christian Democrats）和自由民主黨（Free Democrats）<sup>5</sup>，而第一大黨的人民黨再次要求聯邦政府重新分配聯邦委員的席次，並由以上兩黨讓出一個內閣位置給布契爾，而人民黨更揚言威脅，如果議會不通過席次的變更，人民黨將退出聯合政府，正式成為反對黨，這對瑞士長久以來的政治穩定將是一大考驗。

直至該年十二月中，經由政黨間的激烈討論，確定由議會最小黨，基督教民主黨讓出一席<sup>6</sup>，瑞士的神奇公式正式變更，目前七人小組的聯邦政府則由瑞士人民黨、社會民主黨和自由民黨各分得二席，基督教民主黨僅得一

<sup>3</sup> “Rightwing wins Swiss parliamentary elections”, (Swissinfo, October 20,2003)  
<http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=41&sid=4355483>

<sup>4</sup> “Magical No More?”, *Economist*, (London: Vol.350, Jan 23, 1999), pp.47-48.

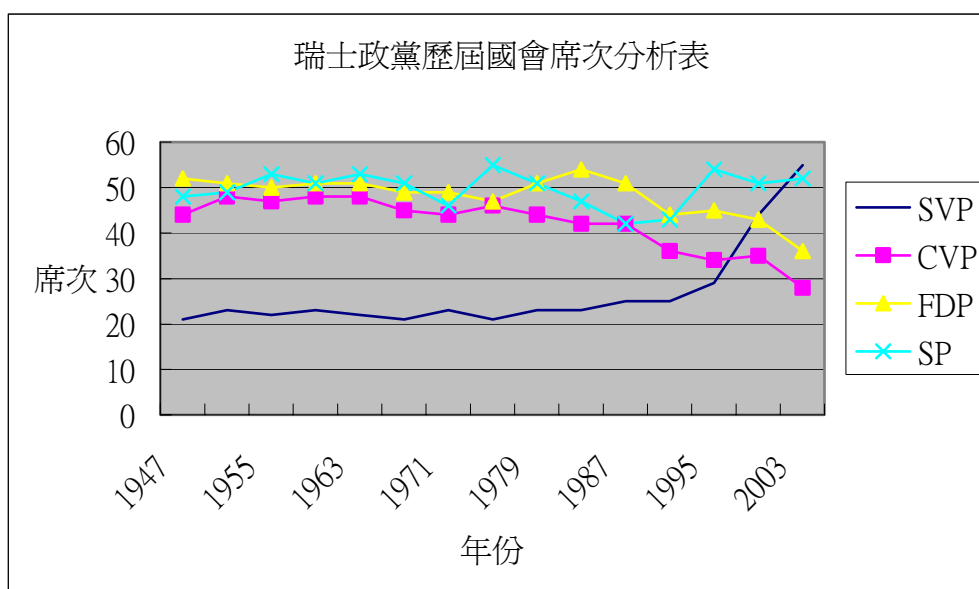
<sup>5</sup> Olivier Pauchard, “The rise and fall of the Christian Democrats”, (NZZ Online, Dec 10, 2003)  
<http://www.nzz.ch/servlets/2003/12/10/english/page-synd4513465.html>

<sup>6</sup> Jonathan Summerton, “Rightwing stakes all on seat for Blocher”, (NZZ Online, Dec 10, 2003)  
<http://www.nzz.ch/2003/12/10/english/page-synd4530033.html>

席。成爲議會的最大黨有助於推動該政黨的政見，一向倡言反對瑞士對外結盟，提議降低外國人在瑞士居住限額的極右派人民黨，在成功地成爲國會第一大黨後必將對瑞士政府往後在推動國際合作上有所阻礙；這是否暗示著瑞士日後在國際活動上又走回頭<sup>7</sup>，實有待繼續觀察與研究。

圖 六-一

瑞士政黨歷屆國會席次分析表



註：Schweizerische Volkspartei (SVP), Swiss People's Party, 瑞士人民黨

Christlich-Demokratische Volkspartei (CVP), Christian Democratic People's Party, 基督教民主黨

Freisinnig-Demokratische Partei (FDP), Freethinking Democratic Part, liberal, 自由民主黨

Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP), Social Democratic Party of Switzerland, 社會民主黨

- Source:
1. Swiss Broadcasting Corporation
  2. Swiss Federal Statistical Office
  3. 作者自行繪圖

<sup>7</sup> Honor Mahony, "Victory for Swiss right wing party", (Euobs, Oct. 20, 2003)  
<http://euobs.com/?aid=13098&rk=1>



## 二、保守主義復甦的因素分析

近年來歐洲各國的右翼政黨似乎都有崛起的趨勢，這股勢力從義大利、挪威、丹麥及荷蘭慢慢地延展開來，<sup>8</sup>這些崛起的右翼政黨有時候被稱為後法西斯主義政黨，他們對外號召的共通點即是靠著反移民和反犯罪的政綱來吸引選民的青睞；由於世界各國在經貿及政治的整合與合作，強大的全球化的力量即立刻蔓佈在各國，然而，另外一股反全球化的力量卻也慢慢地燃起。瑞士極右翼政黨－瑞士人民黨似也循著這一條脈絡而上；在歷次的選舉裡，瑞士人民黨舉著維護中立、限制移民人口及愛國主義的大旗，從一九八三年僅有二十三個國會席次，到二〇〇三年的五十五個席次一路攀升，成為現在國會的第一大黨。為了探究這股勢力來源，本文試從幾點發掘瑞士人民黨之所以成功的因素。

首先是移民與犯罪的問題。瑞士在二〇〇〇年九月四日舉行了第七次限制外國人口數量的公民投票；在過去的三十年裡，這類的議題已被公投過六次，雖然沒有一次成功地超過半數，但是同樣的議題一再被提出，即不難讓人發現這個問題充斥在瑞士的嚴重性。現在瑞士的移民人口大約佔總人口數的 19%，約有一百四十五萬人，也就是目前瑞士約有五分之一的居民是外國人，這個比例係屬歐洲各國最高。<sup>9</sup>而移民人口之中又以經濟較落後的國家居多（見圖六-二）。主張通過全民公投限制外國移民人數的右翼人士表示，瑞士在過去十年中受到外國廉價勞工的嚴重衝擊，而許多選民則認為，這些移民者搶了他們的就業機會，同時還將移民與犯罪劃上等號。

---

<sup>8</sup> “歐洲右翼勢力的崛起”，(BBC 中文，2002 年 4 月 22 日)。

[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_194000/newsid\\_1944900/1944954.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_194000/newsid_1944900/1944954.stm)

<sup>9</sup> 本段採 2000 年公投時的移民人口數據，依瑞士統計處的資料顯示，2002 年外國人民以超過 20%，且有繼續成長的趨勢。www.statistik.admin.ch

二千年受到全球經濟不景氣的影響，瑞士在歐洲的經濟排名從原本的第八位下降到第十位，而其失業率也屢創新高，瑞士二〇〇二年平均失業率為 2.8%，二〇〇三年為 3.8%，二〇〇四年三月的失業率則高達到 4.1%，<sup>10</sup>如果以二〇〇二年的數據來看，瑞士失業率人口共約十六萬人以上，其中有近四萬五千人的失業者是外國人，這確實對瑞士的社會安全造成威脅。

第二個因素則是政治人物的風格。瑞士政黨一向以保守、溫和為代稱，也由於其國家特殊的政治體系，因此要造就一個有獨特明顯風格的政治領袖似乎不容易，當然瑞士本身也排斥及避免有所謂的魅力領袖或反對黨的產生；但布契爾－瑞士人民黨的主要領袖之一，則大大地顛覆了這項規則，他以辛辣、偏激的言論在各報章媒體出現，高度的媒體爆光率不但突顯個人的領袖魅力，同時也增加了人民對該政黨的注意，雖然瑞士人民黨的內部成員偶爾也認為布契爾的言行過於偏激，但無可否認地，瑞士人民黨的成功因素有一半以上要歸功於這位商業鉅子。<sup>11</sup>

瑞士人民黨以經濟不景氣、移民人口過多及失業率的升高等的負面影響為號召實不難燃起瑞士一些保守人士及小型企業的支持；而且根據二〇〇三年瑞士的一項民調顯示，瑞士本土的愛國主義似有捲土重來的趨勢，其中又以老年人的愛國主義較強烈，且偏右政黨取向的民眾其擁有愛國主義的比率又大過於中間或偏左的民眾；<sup>12</sup>從這些因素分析不難了解人民黨員為何自信地認為該黨前途看好的原因，這也難怪其政黨發言人會自信地宣稱，「二〇

---

<sup>10</sup> Scott Capper, "Unemployment rate keeps rising", (Swissinfo, Jan. 09, 2004)  
<http://www.nzz.ch/2004/01/09/english/page-synd4611389.html>

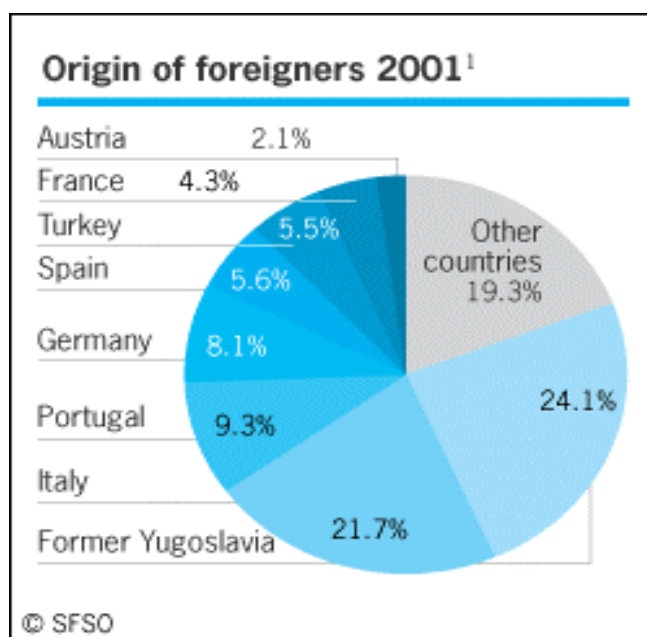
<sup>11</sup> "The Blocher factor", *Economist*, (London: Vol. 370, Feb 14, 2004), pp.5-7.

<sup>12</sup> "Swiss feel new surge of patriotism", (Swissinfo, March 7, 2004)  
<http://www.nzz.ch/2004/03/07/english/page-synd4766675.html>.

○七年人民黨的國會支持率將會高達 30% 以上。<sup>13</sup>」

圖 六-二

瑞士外國人口分析圖(2001)



資料來源： [www.statistik.ch](http://www.statistik.ch)

## 第二節 直接民主的約束

本文第五章即已提及瑞士政治的獨特性，其中一項就是瑞士直接民主的權力。瑞士實施直接民主的制度已行之有年，人民透過創制權和複決權的行使對國家政治給予直接的支持與否定；全世界似乎沒有一個國家對直接民主的使用程度像瑞士這麼頻繁，根據 Bulter 和 Ranney 兩位教授在其九四年所

<sup>13</sup> Ibid.

編著的世界公民投票<sup>14</sup>一書裡所記載的，從一九〇〇年至一九九三年間，全世界共舉行了 728 次的公民投票，其中就有 357 場公投在瑞士舉行，可見得瑞士人民對他們這項權力的使用度之積極。又由於瑞士賦與公民投票的權力足以扭轉國家政策的制定，所以在研究瑞士外交政策時不得不將此納入研究的範圍；故本節將仔細探討直接民主制度對瑞士外交政策及國內政治制定的影響。

### 一、公民投票的影響

瑞士的直接民主制度包括人民創制權（popular initiative）和複決權（referendum），其中複決權尚分為強制性複決權（mandatory referendum）<sup>15</sup>和任意性複決權（optional referendum）兩種。<sup>16</sup>由於瑞士屬於一個聯邦體制的國家，所以原本有關選舉制度及舉行公民投票的相關規定都由各邦政府自行決定，伯恩及蘇黎士的創制權是在一九四八年方才實行，而該項權力的相關使用規定在一九七四年才正式地統一納入瑞士聯邦憲法裡。

#### （一）人民創制權

依瑞士二〇〇二年十月十五日所頒行的新憲法第一三八及一三九條的內容指出，人民創制的議題沒有任何限制，不過在創制案一提出，則必須在十八個月內得到十萬人以上的簽名連署；創案案完成則先交由聯邦審查，如果可行，再交由國會，接著是提交公民複決。（請參見圖六-三）。一般來說，人民以創制案方式制定或修改憲法的成功率較低，因為其程序不但較複決權

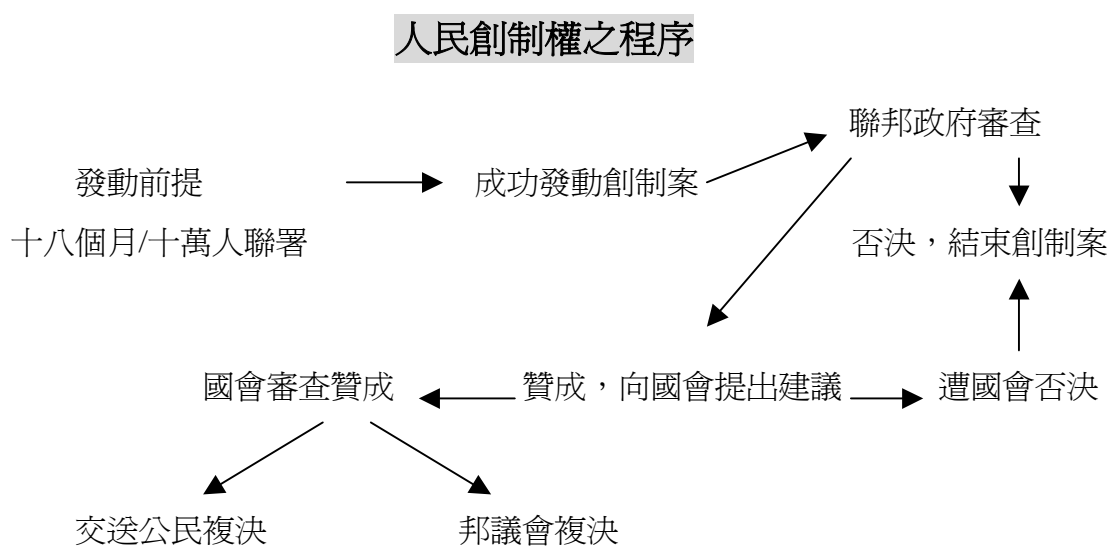
<sup>14</sup> D. Bulter & A. Ranney, (Ed.), Referendums around the world: The growing use of direct democracy, (Washington, DC: AEI Press, 1994).

<sup>15</sup> 國內另有學者將強制性複決譯為 compulsory referendum，本文則以瑞士憲法原文為準。

<sup>16</sup> Gregory A. Fosssedal, Direct democracy in Switzerland, (New Jersey: Transcation Publishers, New Brunswick, 2002), p.87~116.

繁雜，而且因為必須先通過聯邦委員會及國會的雙重審查，所花費的時間也較多，以一九九一年至九五年人民發動創制案的例子來看，二十件創制案僅有九件為聯邦及國會同意，而正式進入公民投票的程序，成功比例只有一半以下，最後公投結果也以被否決的議案居多。所以創制案的發動通常以政黨或大的利益團體在背後支持或操作的成功率較大（請參見表六-一）。例如二〇〇二年瑞士加入聯合國，則由政黨及政府在後面推動；一九八九年單純由人民自行發動的廢除軍隊創制案則遭受否決的命運。

圖 六-三



資料來源：1. Swiss Politic.Org- PoltiNavigator- People's Initiatives and Referenda

(<http://www.swisspolitics.org/en/politnavigator/index.php?page=abstimmungen2>)

2.作者自行整理

## (二) 任意性複決

任意性複決的發動對象為法律而非憲法；但由於法律條文極多，所以此種複決乃是人民不滿國會已定成之法律，主動發起公投的權力；另外。未遭到人民發動公投表決的法律則自動生效。新法律實施通過後的三個月內，如果人民未提出異議及複決案，即不可再提複決。

依瑞士新憲法第一百四十一條內容指出，此種任意性複決的舉行前提必須在一百天內達到五萬人的聯署，或者由八個邦以上請求。(圖六-四)。由於門檻較低而且針對的議題也較普及，因此人民發動聯署的次數極多，如政府要依法要求人民要繫安全帶和騎士必須戴安全帽等的法律條文都曾被發動公投過<sup>17</sup>；以一九九一年至九五為例，人民總共發動過一九九次聯署，不過真正推上公投者，則僅有十二次，其中有八次公投是成功的。根據 Alexander 和 Pascal 兩位教授在其針對瑞士公民投票的研究<sup>18</sup>裡顯示，任意性複決的公投結果之成功率是為三種公民投票裡最高的，其成功率幾近一半。不過，在研究外交政策時發現，此種複決所影響的層級較多為國內政策而非對外之國家政策。

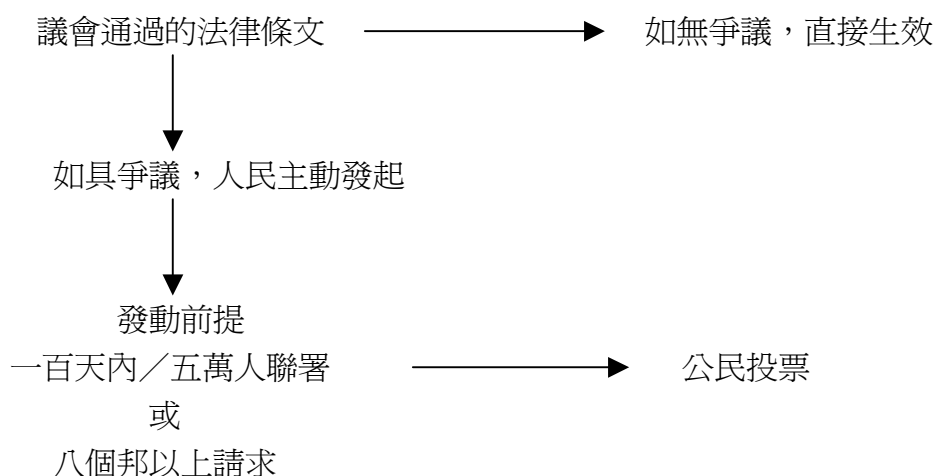
---

<sup>17</sup> Gregory A. Fosssedal, *op. cit.*, p.87~116.

<sup>18</sup> Alexander H. Trechsel & Pascal Sciarini, "Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?", *European Journal of Political Research*, (Netherlands, Vol. 33, 1998), pp. 99-124.

圖 六-四

### 任意性公民複決之程序



資料來源：1. Swiss Politic.Org- PoltiNavigator- People's Initiatives and Referenda

(<http://www.swisspolitics.org/en/politnavigator/index.php?page=abstimmungen2>)

2. 作者自行整理

### (三) 強制性複決

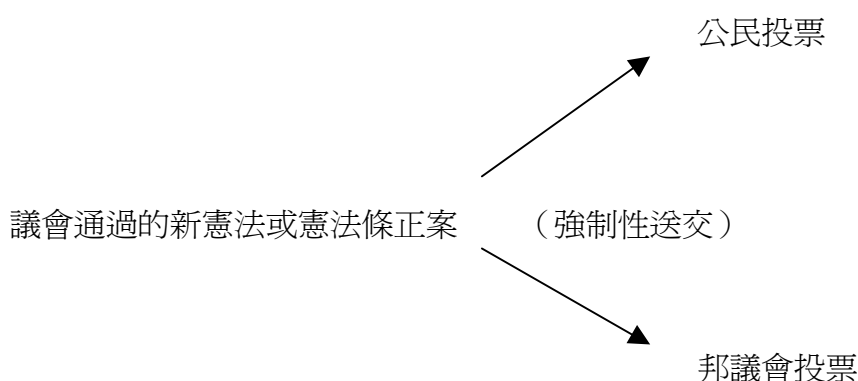
依瑞士新憲法第一百四十四條條文指出，強制性複決是國會通過憲法或憲法修正案後，必須再提付公民及邦議會進行雙重的複決；係屬於國會的強制性義務，同是也是人民的權力。通常此種案子的成功率次高，因為國會通常該種案子已在政治菁英內部達成共識，所以較常碰到的案例則是在提交公民複決是遭到否決。同樣地以一九九一年至九五年為例，強制性複決共舉行十七次<sup>19</sup>，成功的有十三件，否決的則有四件，成功率已較人民創制案高出許多；然而在分析瑞士參與國際組織及簽署重要條約時，強制性複決則大大地

<sup>19</sup> 一九九一年至九五年間，強制性創制案原本應為二十一件，但其中四件在一九九六年至一九九九年間才舉行公投。

賦與人民決定條約生死的權力。一九九二年五月瑞士選民同意國家加入國際貨幣基金（International Monetary Fund/IMF）和世界銀行（World Bank/WB），但是次年卻否決國家簽署歐洲經濟區（European Economic Area/EEA）<sup>20</sup>協定；瑞士人民否決這個被視為是加入歐盟跳板的協定，不但大出聯邦政府意料之外，同時也使得政府不得不將瑞士計劃加入歐盟的腳步放慢，更必須研擬如何面對這即將形成的經濟屏障。一九九九年瑞士國會通過新憲法，亦於該年送交邦議會及公民進行雙重公投，方才實行。這些例子都足以顯見直接民主制度對國家未來的走向有極大的影響力，如果政府或政黨一頭熱地計劃瑞士的未來而忘却對瑞士人民進行宣傳與輔導，那他們所計劃的藍圖必將遭到失敗的命運。這也足以解釋聯邦政府未加入聯合國及歐盟前，就已先新設立一專門處理相關事務的小組<sup>21</sup>，其目的除了加強與對方的聯繫外，另一目的則是藉由政府的積極行動加深民眾的印象。

圖 六-五

### 強制性複決權之程序



資料來源：1. Swiss Politic.Org- PoltiNavigator- People's Initiatives and Referenda

(<http://www.swisspolitics.org/en/politnavigator/index.php?page=abstimmungen2>)

2. 作者自行整理

<sup>20</sup> 歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）是當時的歐盟國家和歐洲自由貿易協會所擬訂的共包含十九國的一經濟自由區。其目的在建立十九國之間貨物、人民、資金及勞務自由流通。

<sup>21</sup> For European Union: Integration Office of DFA/DEA; For United Nations: Political Division III-UN Co-ordination.



表 六一

瑞士歷年公民投票

年份	總公民投票數			強制性複決			任意性複決			人民創制				
	投票數	贊成	否決	投票數	贊成	否決	複決案提出總數	投票數	贊成	否決	創制案提出總數	投票數	贊成	否決
1947-51	15	6	9	5	3	2	86	6	2	4	5	4	1	3
1951-55	17	5	12	7	4	3	80	6	1	5	10	4	0	4
1955-59	17	9	8	13	8	5	87	1	1	0	10	3	0	3
1959-63	15	9	6	7	6	1	82	5	3	2	5	3	0	3
1963-67	9	6	3	5	5	0	89	2	1	1	3	2	0	2
1967-71	12	8	4	8	7	1	86	2	1	1	12	2	0	2
1971-75	34	19	15	22	17	5	111	5	2	3	19	7	0	7
1975-79	44	19	25	17	11	6	99	12	8	4	10	15	0	15
1979-83	23	13	10	13	10	3	112	3	3	1	23	7	1	6
1983-87	32	15	17	14	10	4	103	7	4	3	18	11	1	10
1987-91	33	14	19	4	3	1	137	14	10	4	15	15	1	14
1991-95	38	23	15	17	13	4	199	12	8	4	20	9	2	7
總數	289	146	143	132	97	35	1271	75	43	32	150	82	6	76

資料來源： 1. Federal Chancellery (Bern), Research and Documentation Centre on Direct Democracy (C2D, University of Geneva)

2. Alexander H. Trechsel & Pascal Sciarini, "Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?", European Journal of Political Research, (Netherlands: Vol. 33, 1998), pp.99-124.

## 二、語言分隔明顯化的影響

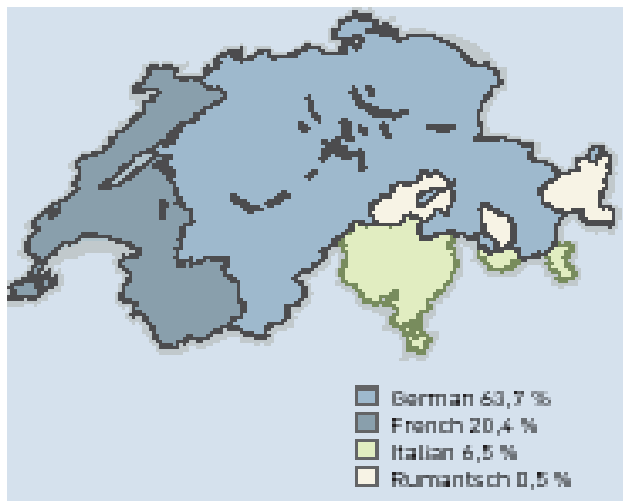
瑞士公眾意見一向是分歧，或以區域，或以語言，又或以年齡<sup>22</sup>；而這次瑞士公民對於加入聯合國的意見也因地域而有所不同，像是法語區的民眾比德語區的民眾較同意瑞士加入聯合國，而都市區域的民眾也比鄉下區域的民眾較贊成加入，青年人贊同的意願也大於老年人；不過投票結果揭曉後，雖然有些邦如之前預測將會順利通過，例如日內瓦及蘇黎士等，但選前預測應會順利通過的義語區，提西諾（Ticino）則是有超過一半的公民投下反對票；在這次加入聯合國的公投中發現，瑞士人民對國家向外發展、結盟的行為，語言已不見得是明顯的分隔點，反倒是東半部的都市重鎮和西邊的鄉村地區有著顯著的對立；由於瑞士在參與國際組織或簽署重要條約時，都必須經由邦和人民的雙重多數決方可通過，以此觀之，瑞士保守黨在往後的公投裡只要能掌握人數稀少的鄉村地區之選票，即可以有效的操縱公投結果，這是否會發生少數人否決多數人意見的情形；不過，不管最後情形為何，可以確定的是保守黨如今已成爲瑞士議會裡的最大黨派，今後議會對於加入國際組織或聯盟的議案將更不容易過關，而瑞士政府擬定在十年內加入歐盟的計劃更漸困難。下列將以一九八六年、二〇〇二年瑞士加入聯合國及二〇〇一年瑞士與歐盟進行加入協商，共三次公民投票的贊成與反對之色區圖來表示。

---

<sup>22</sup> 關於瑞士人口投票傾向分析，請參見：Carol L. Schmid, Conflict and Consensus in Switzerland, (London: University of California, 1981)

圖 六-六

瑞士語言分區圖

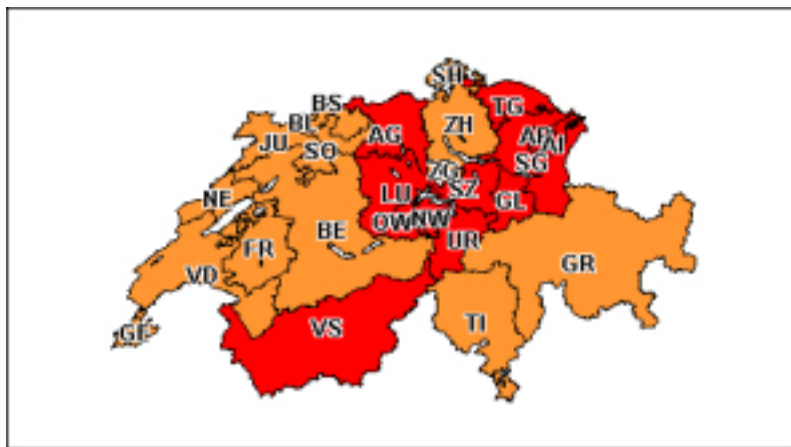


資料來源：Federal Statistical Office, Neuchâtel

(www.statistik.admin.ch)

圖 六-七

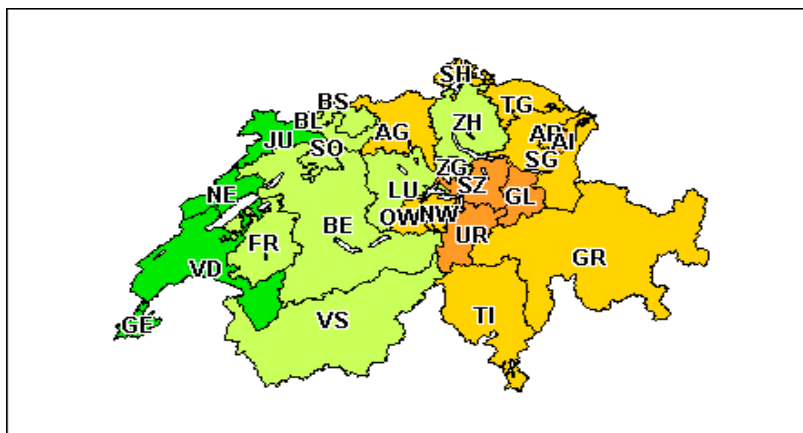
一九八六年瑞士加入聯合國公投分析



贊成：24.33% 反對：75.67% 投票率：75.6%

圖 六-八

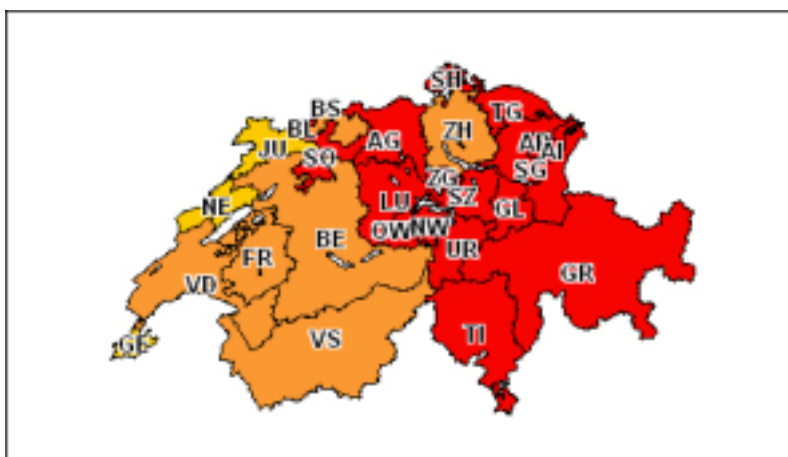
二〇〇二年瑞士加入聯合國公投分析表



贊成率：54.61% 反對：45.39% 投票率：57.75%

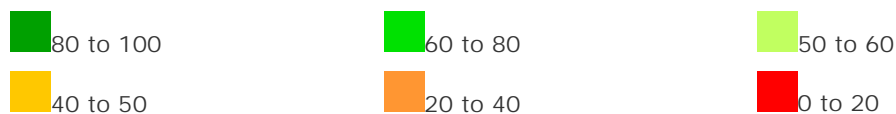
圖 六-九

二〇〇一年瑞士與歐盟進行入會協商



贊成率：23.15% 反對：76.85 投票率：55.02%

贊成加入聯合國的票數率：%



資料來源：www.swisspolitics.org

([http://www.swisspolitics.org/en/politnavigator/index.php?page=politprofil\\_suche](http://www.swisspolitics.org/en/politnavigator/index.php?page=politprofil_suche))

### 第三節 歐洲聯盟的深化和廣化

二〇〇四年五月一日，歐盟實現了歷史性的擴展計劃，來自地中海地區和中歐的十個國家將成為歐盟的一分子。<sup>23</sup>歐盟成員國的數目一下增至二十五國，不只覆蓋面積增加，同時其人口也將高達四億五千萬人；擴展後的歐盟將成為世界上最大的單一市場。<sup>24</sup>歐盟吸收更多的國家進入，除了有助於該歐洲大陸的安定與繁榮，還可擴大單一市場的規模，促進經濟發展及增加就業機會，而歐盟的擴大也同時增加了該組織在國際的地位及影響力；三、四年內，歐盟還有另一波擴展。巴爾幹半島的保加利亞、克羅埃西亞及羅馬尼亞等國已申請加入歐盟，而這些國家的鄰國，馬其頓、阿爾巴尼亞、塞維亞和土耳其也在輕敲入會大門<sup>25</sup>。雖然，歐盟各會員國內仍有許多人對東擴抱持著懷疑及恐懼的心理，但是不可諱言地，這個強大的經濟體將對那些非會員國的國家造成嚴重威脅，被包圍在歐盟裡的非會員國－瑞士，其錯綜複雜的矛盾心情就可想而知了。<sup>26</sup>

#### 一、瑞士與歐洲聯盟的往來<sup>27</sup>

比較九〇年代所加入的國際組織型態，瑞士於經濟上的結盟意願，較政治上的結盟意願來的大。一九九二年五月，瑞士以百分之 55.8% 的多數通

<sup>23</sup> 這十個加入歐盟的國家分別是：塞浦路斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾它、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞。這將使歐盟的成員國數目增至 25 國，覆蓋面積也增加了四分之一，而人口則增加了五分之一，達到 4 億 5 千萬人。

[http://europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html)

<sup>24</sup> 如果以經濟實力而言，歐盟區的經濟實力仍略差於北美自由貿易區（North Atlantic Free Trade Organization）。

<sup>25</sup> EUROPA-European Commission –Enlargement

[http://europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html)

<sup>26</sup> Imogen Foulkes, “Swiss view EU enlargement with mixed feelings”, (Swissinfo, April 29, 2004.)

<http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=105&sid=4898661>

<sup>27</sup> Swiss EU integration office: <http://www.europa.admin.ch/e/index.htm>

過加入國際貨幣基金和世界銀行；對於人民熱烈的支持態度，瑞士政府即趁勢在歐洲自由貿易協會（EFTA）<sup>28</sup>和歐盟簽署的十九國歐洲經濟區協定後就表示政府決定申請加入歐盟；不過，這項計劃卻因九三年瑞士人民及邦議會以雙重否決的公投方式否定了簽署歐洲經濟區協定而喊停。

一九九三年十二月六日，瑞士政府就批准歐洲經濟區協定舉行公民投票，而根據瑞士憲法規定，此類問題必須有過半數的選民，和超過一半以上的邦贊成，方可成立，也就是必須採行雙重多數決的方式；然而，投票結果，有十六個邦和全國 50.3% 的選民投了反對票，雙重否決了歐盟和歐洲自由貿易協會共同簽定的歐洲經濟區協定。瑞士人民否決歐洲經濟區協定的原因，可考量至幾點，首先，根據歐洲自由貿易協會和歐洲經濟共同體所簽定的合約，歐協的所有國家都必須全盤接受歐體的既有法律制度（Aquis），這項規定使得瑞士直接民主的機制受到限制，人民無法再行使創制權，而且也會擴大瑞士聯邦和邦之間的權限爭議問題。

瑞士政府決定簽署 EEA，乃是考慮到本國經濟利益的關係。據統計，一九九〇年代瑞士的出口產品有 59% 及進口產品的 72% 都是以歐盟國家為對象<sup>29</sup>；而根據瑞士秘書長在二〇〇一年發表的全國性談話演說表示，現今瑞士有四分之三的進口來自近歐盟的會員國，而瑞士的出口中，有三分之二輸出至歐盟的會員國（圖六-十）；這個比例等於將瑞士對三個主要的亞洲貿易國家，日本、印度及中國大陸的貿易總額加起來後的十三倍<sup>30</sup>，更可知瑞士和歐盟國家在經貿上緊密的層度；事實上，在瑞士否決加入 EEA 後，

<sup>28</sup> 歐洲自由貿易區（European Free Trade Area, 簡稱 EFTA）。係一九六〇年一月四日在斯德哥爾摩簽訂，參加會員國有六個：冰島、葡萄牙、挪威、瑞典、瑞士、和奧地利。芬蘭為預備會員，總部設在日內瓦。該協會規定會員國之間互免關稅及減少貿易障礙，但不像歐洲共同市場，並無農業政策的協調，也無共同對外的稅率。

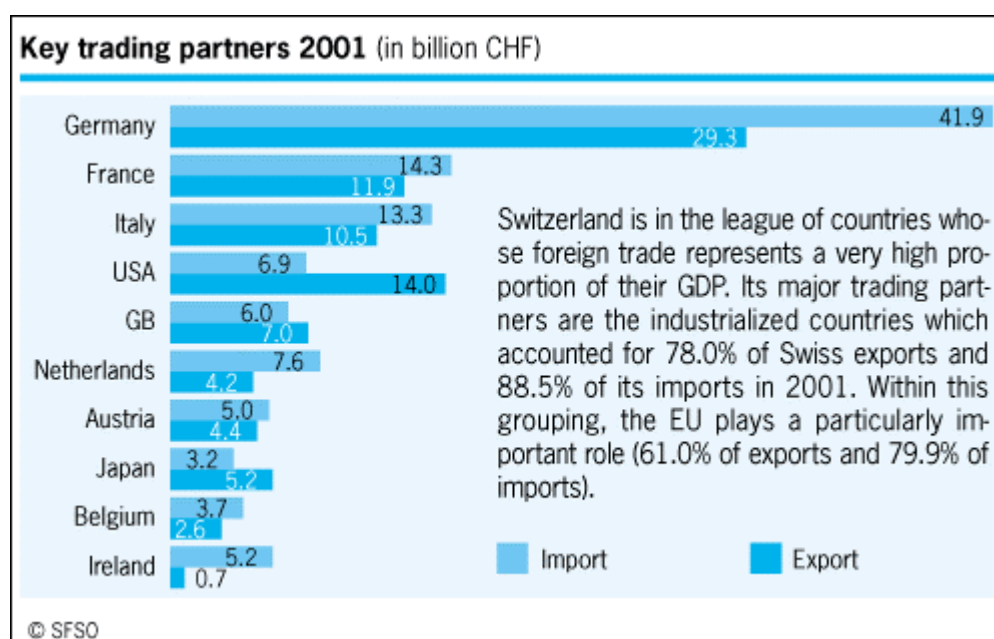
<sup>29</sup> <http://www.statistik.admin.ch>

<sup>30</sup> Derive from Prerna Kumar, "Columbia Missourian: Switzerland Joins United Nations", *Missourian*, (Columbia, Missouri: November 19, 2002)。

該國受到的貿易衝擊並不小，根據瑞士 Eurolegal Service<sup>31</sup>所提供的數據，同屬於 EFTA 會員的挪威，在一九九三年和九七年間，出口比率成長了 43%，而相較於瑞士，則僅增加了 13.2%。

圖 六-十

瑞士主要的進/出口貿易國(2001)



資料來源：www.statistik.admin.ch

瑞士政府了解現在是全球經濟的時代，所以孤立的外交政策已不符合所需，於是便開始積極地分別與歐盟及歐盟內的各會員國簽署雙邊協定，用以確保瑞士在貿易、運輸及其他產業上競爭能力的不足，尤其是當周圍的國家都一一加入成為歐盟的會員時<sup>32</sup>；自一九九二年起，瑞士已和歐盟簽署達成高達一百多條的雙邊協議；一九九九年瑞士當局與歐盟又進行了一

<sup>31</sup> Eurolegal Service, guide to European Legal Resources for Business. <http://www.eurolegal.org>.

<sup>32</sup> 瑞士的鄰國-德國、義大利、法國及奧地利皆屬於歐盟會員國，而且奧地利還是以中立國的身份加入。

次的雙邊條約<sup>33</sup>，其內容包括：

- 減少科技貿易上的障礙（雙方在規格及產品的認同及保證）；
- 對當地區域、水、能源及鐵路和電視通訊的取得，不能有差別待遇；
- 人員自由流通，認同雙方學歷及社會安全的相互協議；
- 增加歐盟和瑞士農產品的往來；
- 增加地面運輸、飛機製造和對等的歐洲運輸政策。

這些協議在二〇〇二年六月生效，同時，瑞士政府和歐盟雙方目前仍續計劃展開下一步更緊密的合作計劃，或是加入歐盟的協議；不過二〇〇一年由瑞士人民黨策動的公投案，則成功的阻止了政府和歐盟討論加入的提案<sup>34</sup>；事實上，加入歐盟一直是瑞士最大的政治性議題；在二〇〇〇年十一月，瑞士政府在其發佈的二千年外交政策報告（*Foreign Policy Report 2000*）裡，就明確地指出成為歐盟會員是聯邦政府的目標。聯邦政府一向是較支持瑞士加入歐盟；但是，即使瑞士政府或議會決議加入歐盟，但最後的決定權還是落在人民及二十六個邦的手上。以目前來說，瑞士的公眾意見是分歧的，依最近一次的調查指出<sup>35</sup>，瑞士公民加入歐盟的意見多因地域而有所不同，像是法語區的民眾比德語區的民眾較同意瑞士加入歐盟，而都市區域的民眾也比鄉下區域的民眾贊成加入歐盟，青年人的加入意願也大於老年人；而在政黨方面，左翼政黨偏向加入歐盟，而右翼政黨，如瑞士民主黨或瑞士人民黨，則強力反對。

瑞士政府十二年前即提案要加入歐盟，但從來就沒有真正的行動。歐盟

<sup>33</sup> Switzerland-European Union Integration Report 1999.

[http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri\\_1999/e/index.htm](http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri_1999/e/index.htm)

<sup>34</sup> 當時的公投僅有少於 24% 的選民贊成瑞士政府立即和歐盟討論入會一事。

<sup>35</sup> Franz von Daniken, "Does Switzerland want to join the European Union?"

<http://www.iiea.com/keynotes/20010611>



的擴張則使瑞士得要重新思考她對歐盟的立場。二〇〇四年三月，各邦政府在一般會期裡，共同提議瑞士加入歐盟一案，其中十二個邦贊成，八個邦反對，五個邦棄權，這顯示了僅進行雙方協定已無法滿足瑞士的需要，大部分的邦代表也同意唯有加入歐盟才能保持瑞士的競爭力。來自 Basel 的邦代表 Hans Martin Tachudi，則要求政府應儘速將瑞士成為歐盟會員的優缺點做一整理分析，他同時認為政府的政策應顧及到整個瑞士人民的福利及整體的經濟利益。<sup>36</sup>

瑞士政府與歐盟的第一套雙邊協定於二〇〇二年六月一日正式生效，目前正進行第二次的雙邊協定。目前討論的協定共十條，其中包括了瑞士加入申根－都柏林協定 (Schengen-Dublin Accords)，這是歐盟共同外交政策裡關於跨國犯罪、難民、詐欺的規定，同時還包括教育及專業訓練等。然而，瑞士政府希望在跨國犯罪及司法領域的規定事項裡能有選擇性的參與或不參與，以保障瑞士的銀行秘密法；一向以秘密銀行作業方式吸引外資及外國存戶進而創造金融利益、幫助經濟成長的瑞士，近年來因歐盟不斷的要求，必須提供歐盟存款客戶的資料或支付相當比例利息給客戶所屬的歐盟國家，已使許多歐盟客戶有意將資金或存款轉往其他國家<sup>37</sup>。這一結果不但將減少瑞士金融業的獲利，也將進一步影響該國經濟的成長。不過對於瑞士的要求歐盟方面則是不允同意<sup>38</sup>。

二〇〇四年德國還特別加強與瑞士邊界的通行檢查；三月中旬，德國外交部長 Joschka Fischer 在訪問瑞士時雖明白表示，「由於瑞士不是歐盟會員

<sup>36</sup> Sissinfo Agencies, "Canton call for new debate on EU membership", (Swissinfo, March 22, 2004)  
<http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=105&sid=4820232>

<sup>37</sup> Sharon Spiteri, "EU presses Switzerland on tax agreement", (Swissinfo, Feb 19, 2004)  
<http://www.swissinfo.org>

<sup>38</sup> Barbara speziali, "Swiss fail to break deadlock over EU bilateral", (Swissinfo, Feb 3, 2004)  
<http://www.swissinfo.org>

國，因此根據一九九五年所通過的申根條約，非歐盟會員國之人民都必須接受邊界檢查」。這造成了瑞士車輛進入德國的困難及出現大排長龍的景象；雖然德國否認這是對瑞士不簽署申根協定的反擊。<sup>39</sup>

二〇〇四年五月十九日，瑞士已與歐盟完成九項協議的草案，目前仍待高峰會及各會員國的簽署同意。這九項協議包括了日前最受爭議的銀行法、申根協定、都柏林協定、打擊跨國犯罪的合作與開放部分農產部的進口等；從這九項協議的內容不難看出瑞士政府對於歐盟政策的調整與讓步。<sup>40</sup>

## 二、瑞士加入歐盟的阻礙

由於瑞士的民主政治制度是建立在直接民主、聯邦主義及中立政策的三大基石上，所以許多瑞士人民認為，加入歐盟將會損及他們的國家意識和國家認同，更者，有些較激進的保守主義人士認為加入國際組織就等於是毀壞了瑞士擁有達七百多年的中立傳統；不過，無論如何，瑞士有別於其他歐洲國家的政治制度及傳統，如果加入歐盟，其付出的代價確實會比其它國家來得大。另外，除了政治制度的因素外，經濟因素也是瑞士考慮是否加入歐盟的重大因素之一；下面就分別對影響瑞士加入歐盟的原因做分析：

### （一）直接民主和主權的爭議

在歐洲共同體四十週年的大會上，瑞士前公共經濟部的部長布隆卡發表八項關於瑞士加入歐盟對國內的影響，其內容包括了會削減議會權力、損及

<sup>39</sup> Sissinfo Agencies, "Canton call for new debate on EU membership", (Swissinfo, March 22, 2004) <http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=105&sid=4820232>

<sup>40</sup> 關於瑞士與歐盟的九項協定內容，請參見：  
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/803&format=HTML&aged=0&language=EN>

人民權力及農業收益等。<sup>41</sup>事實上，自一九九二年瑞士公投反對加入 EEA 後，有關是否加入歐盟的公投就從來沒被舉行過。根據瑞士直接民主的政治制度，人民有創制權和複決權，而且凡是重大議題者，還要再通過「雙重絕對多數決」的考驗；因此，即使政府有意加入歐盟，人民還是可以行使強制性的公民複決，否決政府或議會通過的議案。二〇〇一年三月四日由瑞士人民黨所發起的創制案，反對政府和歐盟商討加入歐盟的談判；投票結果有 78% 的選民反對政府立即與歐盟商討加入，這創制案成功地阻止了瑞士政府目前的歐盟計劃。

雖然，二〇〇四年瑞士總統 Joseph Deiss 再次指出加入歐盟是瑞士長期的外交目標<sup>42</sup>，而且目前已有一半以上的邦都贊成瑞士加入歐盟，但是擁有最後決定權的還是瑞士的選民，因此如何說服這群廣大的歐盟懷疑論者（euroscpticist）才是瑞士政府應該先行考量的重點。這些對歐盟持有懷疑態度者認為，在直接民主的制度下人民擁有對國家政策全部的控制權（full say），而這種獨特的制度及瑞士的永久中立地位是無法和歐盟相容的。<sup>43</sup>不過，瑞士的政治評論家 Gilland Lutz 則表示，「中立是瑞士的一部分，也是瑞士看待自己的一個面貌；不過，中立在不同的時代、國家，甚至是在一同國家，每個人對其都有不同的定義。它是具彈性，且可以依情形而有不同的延伸及定義。」<sup>44</sup>

對多數的瑞士人民來說，他們對國際事務，特別是戰爭及衝突較不過問，而加入歐盟後，其第二支柱－共同外交暨安全政策（Common Foreign and

<sup>41</sup> 潘淑杏，九〇年代瑞士歐洲聯盟政策之研究，（台北淡江：民國八十六年），頁 45。

<sup>42</sup> Andrew Beatty, "Swiss president: Membership should be long-term goal", (euobserver.com, March, 29, 2004) <http://www.Euobserver.com/index/phtml?aid=14974&sid+18>

<sup>43</sup> Aliko Panayides, vice secretary general of the rightwing Swiss People's Party-the country's most outspoken opponent of EU membership.

<sup>44</sup> Jonathan Summerton, "Bigger EU prompts second thoughts in Switzerland", (Swissinfo, April 15, 2004) <http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?41&sid=4845398>

Security Policy, 簡稱 CFSP), 及第三支柱內政與司法合作 (Justice and Home Affairs, 簡稱 JHA)<sup>45</sup>將勢必會對瑞士的社會及政治造成一定的影響。在未擴大前, 瑞士已爲了加不加入而爭吵許久, 如今擁有二十五個會員國的歐盟, 將使瑞士必須花費更多時間去適應及改變, 而且, 沒有人可以預測擴大後的歐盟會是如何。再加上, 瑞士人民長久對政治聯盟的反感與不信賴及其民族性向來崇尚和平、自由、熱愛國家及政治的個性來看, 相信他們對於行使自己的權力, 如創制權、公民投票等權力, 是不會輕言放棄的。<sup>46</sup>目前正是瑞士評估考量在這統合後的歐洲大陸, 或是繼續保持孤立, 或是應該謹慎考慮自己未來在歐盟角色的時候了。

## (二) 法律位階的爭議

由於歐盟機構所制訂的歐盟法享有優於會員國之國內法的地位, 因此就引發國內立法和國際法優先順序的地位問題; 此項爭議對於施法體制不同的歐盟和瑞士而言差距過大; 歐盟大多數政策制定不需移交公民行使同意權, 特別是在條約的訂定, 這點無疑地與瑞士憲法裡直接民主制度立法之有效性發生衝突。依學者 Clive Church 的研究發現, 假如瑞士加入歐盟那以一九四五年至一九七〇年間爲例, 人民所參與的八十六次公民投票中就有十二次因與歐盟法律抵觸而失效<sup>47</sup>; 又根據瑞士政府估計, 加入 EEA 將使瑞士約有六十條法令, 將近五分之一的立法失效, 加入歐盟勢將引起更大的變動, 這些原因都使得瑞士加入歐盟的困難度增高。<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Helen and Wallace Walleam, Policy-making in the European Union, (London: Oxford University press, Forth Edition, 1999), p. 461-538.

<sup>46</sup> Katrin Hostenstein, "Fear of voters paralyses government over EU", (Swissinfo, March 21, 2004) <http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=41&sid=4804105>

<sup>47</sup> Clive Church, "Switzerland and Europe; Problem or Pattern?", European Policy Forum, (London: Nov. 1993, p.13.

<sup>48</sup> René Schwork, Switzerland and the European Common Market, (London: Praeger, 1991), p.94. 轉引自:潘淑杏, 前揭文, 頁 57。

### (三) 經濟因素與貨幣整合

據瑞士九〇年代的經濟分析，瑞士中長期的經濟前景相當明朗，而且主要的經濟指標也比歐盟平均值好，這情形已引發人民質疑“歐盟可以帶給瑞士什麼？”的問題<sup>49</sup>；以耶魯國際論壇在一九九七年對瑞士加入 EEA 所要付出之代價的研究來看，EEA 需要 EFTA 的會員國付出約二千四百多萬的基金（在一九九三年至九五年期間），協助歐盟境內較貧窮的國家，而該項基金瑞士就佔了百分之三十<sup>50</sup>，這可以想像為什麼瑞士人民在九二年會大力反對國家通過該協定了。

另外，歐盟地區經濟普遍的不景氣也同時影響了瑞士。二〇〇二年歐元雖在國際貨幣市場大幅升值 17%，但因這些國家本身經濟的衰退導致消費量減少，使得原本應對瑞士出口至歐元國家的助益大為降低；二〇〇三年八月，歐盟發佈的報告，預期歐元地區之經濟在下半年仍有微幅的成長空間，但仍表示該區的經濟表現不佳，尤其是德國、義大利及荷蘭等重要國家。一向為歐盟經濟優良體的荷蘭，目前出現自一九八〇年代以來首次 0.5% 的負成長，以及連續三季呈現經濟衰退的現象；而德國和義大利也因連續兩季出現經濟負成長而正式進入了衰退期。<sup>51</sup>

由於歐元地區國家經濟的普遍衰退，瑞士做為該區重要貿易夥伴其經濟當然也直接地受到衝擊；依瑞士經濟部的資料，瑞士出口的貿易總額有 60% 是到歐盟國家，而進口的物資則有 80% 來自歐盟。原本就以貿易、金融服務及觀光業為其主要經濟來源收益，瑞士經濟部預測二〇〇三年第二季經濟成

<sup>49</sup> Franz von Daniken, Swiss Secretary of State, "Does Switzerland want to join the European Union?", (Institute of European Affairs-Keynote Speeches, 11<sup>th</sup> June 2001)。

<sup>50</sup> Barbara Neiderkofler, "The Swiss Question", (The Yale International Forum, Spring 1997)。

<sup>51</sup> "瑞士繼歐元地區進入經濟衰退期"，(大紀元, Aug. 18, 2003)。http://www.epochtimes.com

長率將因鄰國（德、義、法）表現不佳而倒退 0.3%；這一預測將是瑞士九年以來最差的經濟狀況。依統計數字顯示，二〇〇二年的最後一季和次年的第一季，瑞士經濟成長率分別下降 0.7%與 1%，今年四月瑞士實際上已進入衰退期；更令人擔憂的是，這一波經濟衰退迄今並無終止跡象。

值得注意的是，瑞士失業率不斷地攀升。根據瑞士國家經濟部秘書處（State Secretariat for Economic Affairs）的報告指出，今年一月已有 162,000 的人失業在家。繼二〇〇三年十一月的 4%失業率，同年十二月失業率已高達 4.1%，雖來和歐元區 8.8%的失業率相比還不算離譜，但這已創下瑞士六年來的最新高；和二〇〇二年的平均失業率相比則有其二倍之多<sup>52</sup>。而且調查還指出，在法語區和義大利語區的人民較德語區來得差，而年輕人的失業率則從 3%升至 4.7%。瑞士年輕人普遍認為，僅是雙邊協定並無法解決他們進入歐盟國家工作的困難。<sup>53</sup>

歐盟最近進行一項調查，其結果顯示每年總共約二十二萬人從歐盟新成員國前往十五個原會員國尋求工作機會。英國的壓力團體“移民觀察”更同時預測，每年光是來英國尋求工作機會的人數就達到四萬人之多。雖然瑞士與其他工業化國家相比，其國內非法勞工的比數不算嚴重，但是研究顯示瑞士在這方面問題的攀升成長率有明顯地增加。瑞士勞工協會（Swiss Employers' Association）表示，據 OECD 今年度的調查，瑞士已成爲前十大擁有非法勞工的問題之國家。瑞士政府報告指出，二〇〇二年已有超過一百萬的非法外國人在瑞士工作；他們每年賺取約四百億瑞士法郎（約三百多億美元），其值超過國內生產總值（gross domestic product, GDP）的 10%。在

<sup>52</sup> 瑞士 2002 年平均失業率爲 1.85%，2003 年則爲 3.7%。[http://www.statistik.admin.ch/stat\\_ch/](http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/)

<sup>53</sup> Imogen Foulkes, “Swiss view EU enlargement with mixed feelings”, (Swissinfo, April 29, 2004.)  
<http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=105&sid=4898661>

法國和德國則約略為 15%。<sup>54</sup>

一旦瑞士加入歐盟，依照四大流通裡的人員與服務規定，預估將會有大量的外勞隨著勞工市場的開放湧入瑞士，這將導致瑞士本土失業率的提高，而且工資水準也會降低；而非法勞工除了產生逃漏稅的問題，同時還增加了福利制度的費用，目前近 5 至 10% 的 GDP 是由兼差所得，嚴重影響到瑞士的社會保險制度及稅收。<sup>55</sup>雖然二〇〇二年一月瑞士政府已對雇用非法勞工的企業採取嚴厲的罰款措施，但仍抵不住這些負面的成長。更何況，不論現在瑞士的生活環境相較於歐盟的部分會員國的生活水準來得高，對於即將新加入歐盟的多數東歐國家而言，瑞士優良的生活環境、穩定的經濟發展及民主形態等，都是他們心之嚮往的仙境，這當然也會引發瑞士人民的擔憂。另外還有許多因素，像是對瑞士農業的衝擊、政治文化及人民心態等；農民是反對瑞士加入歐盟的主要選民<sup>56</sup>，因為根據評估瑞士如加入歐盟，其農產品的獲利將只剩現今的一半，不過儘管如此，他們仍認知到加入歐盟會是最終的結果。<sup>57</sup>

另一個影響因素是歐盟的擴張。如果依著上述的基金支出，再加上二〇〇四年五月一日要加入歐盟的十個東歐國家，一旦瑞士加入歐盟，其所要付出的金額將比之前的高出的許多，因此，東擴後的歐盟要想吸引瑞士加入已不是容易之事。歐盟十個新成員國的平均國民生產總值只達到原有會員國平均水準的 40%。雖然有些國家可能較為富裕，但其平均仍與歐盟原會員國相差甚遠，而且有些國家更顯得落差過大。<sup>58</sup>歐洲央行總裁里謝指出，歐元區

<sup>54</sup> Katrin Hostenstein, "Black economy booms in Switzerland", (Swissinfo, April 22, 2004)

[http://www.swisspolitics.org/en/news/index.php?page=story\\_inhalt&story\\_id=4885511](http://www.swisspolitics.org/en/news/index.php?page=story_inhalt&story_id=4885511)

<sup>55</sup> Deprive from State Secretariat for Economic Affairs Report on moonlight.

<sup>56</sup> 瑞士從事農業的人員約佔全國人口的 4.4%。 [http://www.statistik.admin.ch/stat\\_ch/](http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/)

<sup>57</sup> Imogen Foulkes, "Swiss view EU enlargement with mixed feelings", (Swissinfo, April 29, 2004.)

<http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=105&sid=4898661>

<sup>58</sup> 塞浦路斯和斯洛維尼亞其國人平均生產總值達到原歐盟國平均水平的 70%，但靜旁末座的拉

二〇〇三年的經濟成長率僅約 0.4%，但立陶宛、拉脫維亞和波蘭的經濟成長率分別有 8.9%、7.5%和 3.9%，因此新加入之會員國家或可拉抬歐盟區的經濟成長；<sup>59</sup>但原歐盟國家對於這些新入會國家還必須投注極大的精神和資金，除了要消化這些新進國家機能不全的政治體制，還要設法使這些國家融入歐盟的民主體制。歐盟已計劃在頭三年花費四百億歐元於新成員的各種發展，不過新加入的會員也要向歐盟繳交近一百五十億歐元的貢獻。

近年來瑞士政府對該項分析提出了另一個說法，他們認為瑞士在加入歐盟時其經濟上所必須要付出的成本在少數年間是不容易被預測的；然而，如果將時間拉長，則會發現被排除在共同經濟區的瑞士所要付出的成本將變的非常可觀。不過，以目前瑞士的稅制體系來說，一旦加入歐盟就有六個稅制需要大幅修改，而且還會引起聯邦政府和邦政府在權限上的爭議。另外，加入歐盟後，瑞士有可能得放棄自己的瑞士法郎，而改用歐元，這也意謂著瑞士不再享有自主的貨幣政策，這對於一直以來擁有穩固健全之貨幣制度的瑞士何以願意冒險。

---

脫維亞則只接近 35%。

<sup>59</sup> “歐盟東擴 德法主導時代結束了”，(聯合新聞網，May 02，2004)  
<http://udn.com/NASApp/rightprt/prtnews?newsid=1990023>



表 六-二

歐盟平均國民生產總值比率			
EU GDP per inhabitant: the spread of wealth			
目前的會員國		葡萄牙	69
盧森堡	189	希臘	66
愛爾蘭	125	歐盟十五國的平均值	100
丹麥	115	新加入的會員國	
荷蘭	113	斯洛維尼亞	74
奧地利	110	塞浦路斯	72
比利時	108	捷克	60
芬蘭	104	匈牙利	57
法國	103	馬爾他	55
英國	103	斯洛伐克	47
德國	103	愛沙尼亞	42
義大利	103	波蘭	39
瑞典	102	立陶宛	39
西班牙	84	拉脫維亞	35

資料來源：Eurostat - 2002 (Malta 1999)

<http://www.eurolgal.org/euresources.shtml>

表 六-三

## 瑞士與歐盟的政經比較

<i>工作形態</i>	<i>年</i>	<i>歐盟</i>	<i>瑞士</i>
農業人口 (in %)	2001	4,2	4,4
工業人口 (in %)	2001	28,6	24,7
服務業人口 (in %)	2001	67,2	71,0
女性的工作比率	2001	47,0	58,8
男性的工作比率	2001	65,5	77,4
<b>失業率</b>	<b>2001</b>	<b>7,6</b>	<b>2,5</b>
-女性	2001	8,8	3,5
-男性	2001	6,6	1,7
女性兼職比率 (in %)	2001	33,9	55,2
男性兼職比率 (in %)	2001	6,3	11,1
<i>經濟</i>	<i>年</i>	<i>歐盟</i>	<i>瑞士</i>
平均每人出口額 (in US\$)	2001	6 063	11 353
平均每人 GDP (in US\$)	2001	24 320	31 005
平均每人 GDP 實質年增率 (in %)	1995-2001	2,4	1,7
通膨率	2001	2,5	2,6
政府赤字(as a %age of GDP* <sub>1</sub> )	2001	0,8	-0,3
公債( as a %age of GDP* <sub>2</sub> )	2001	69,1	49,6

\*1: Max. value permitted under the Masstricht Agreements: 3%

\*2: Max. value permitted under the Maastricht Agreements: 60%

資料來源：www.statistik.admin.ch

## 結 論

### 第一節 研究發現與心得

由於觀察員的身份並無法完全享受聯合國內的權利，而且對於一些重要事件或會議，觀察員也僅能提意見供以參考，並無真正的參與權力，以長期來看，這些限制反而使瑞士在聯合國內空有捐助，而無任何實質的地位。雖然瑞士和聯合國在多方面都一直保持接觸，但是六十多年來影響這個問題的主要原因還是繞在「中立」上頭。國際法的中立會阻撓一個中立國參與當今日漸緊密的國際政治與經濟合作，因此中立政策必須要有所改變。

第二次世界大戰後至一九六〇年代末期，加入或不加入的問題困擾著全瑞士的人民；然而隨著冷戰的開始，瑞士反而慶幸自己的中立地位。一九七七年之前，瑞士政府堅持，中立法是不能隸屬於聯合國憲章；當國家歷經第二個冷戰後，瑞士政府決定改變她的初衷而加入聯合國，但大多數的選民在經過近半個世紀後仍投給政府否定的答案。一九八六年的公投除了證明瑞士人民對擁護中立政策的決心外，還看到了直接民主制度的強大權力，它足以改變這個國家的外交政策。

一九九三年的新外交政策報告算是重新啟動這個議題的關鍵。瑞士政府為避免受爭議的「中立」又被拿出來討論，所以決定採用另一種說法。瑞士政府在報告裡指出：「瑞士的中立地位是符合聯合國會員資格的。瑞士的中立地位是不變的。」瑞士政府的目的是想要說服民眾，瑞士從沒有改變她的中立地位，而是聯合國在改變。一九九三年至二〇〇二年間，瑞士參與聯合國的所有制裁案，甚至在軍事任務時，瑞士考量的不再是中立法而是以國家

利益為優先。除此之外，瑞士對於聯合國的維和部隊及和平建立部隊都積極地參與。甚至還特別設立一個小組用以立即地處理聯合國的事務。雖然九三年聯邦設法將瑞士成為聯合國會員的阻礙給移除，但是她並沒有立即將「加入聯合國」的議題訴諸公眾。最主要的原因是瑞士選民並沒有傾向加入聯合國；比起國際政治，當時瑞士選民呈現的兩極化反而更為明顯，而且更甚以往。

一九九〇年代末期，聯邦政府認為以當時的國際局勢和聯合國近來的成效有利於該議題的提出，而且現今國際社會超過 99% 的國家都已加入聯合國，於是聯邦開始著手進行第二次加入聯合國的公投。基於這些原因使得瑞士的政治菁英及當初抱持懷疑態度的人都認為現在是瑞士加入聯合國的時候了。國內各大黨對聯邦的提案也都採以支持的態度，唯一堅持反對加入聯合國的政黨只剩瑞士人民黨；更者，勢力強大的利益團體和工商企業也都表示他們不但支持聯邦的決定，還會積極地參與這次的投票。

瑞士政府在九三年及二千年的加入聯合國的演說詞裡，一而再地重複加入聯合國是不會損及瑞士的中立地位；甚至還強調這會幫助瑞士和國際接軌。瑞士政府明顯地避免直接對「中立」下任何新的定義，而且也婉拒所有以中立為主題的公開辯論會。瑞士政府想辦法不讓「中立」再次成為公投失敗的原因。如果仔細觀察國際上及國內的改變就可以了解一九八六年和二

二年這兩次公投分別成敗的因素；無疑地，在這兩次的公投裡國際環境差別最大的就在於冷戰的結束。兩極體系的消失，加上全球化的過程和跨國間危機的擴散，都增加了國家對多邊合作和全球治理的需要。當然，聯合國本身運作成效的好轉也是二〇〇二年公投成功的主要因素之一。由此可以看出，影響瑞士外交政策之走向最大的仍是國際局勢的安穩性與否。

二 二年三月三日，瑞士政府終於達到他們追尋了二十五年的目標。瑞士政府長久以來過於強調國家的獨特性和中立地位，這或許可以解決短期性的問題；但是，長遠來說，它反而使得瑞士在國際活動上顯得畏首畏尾。這種中立的兩難，或許待瑞士全面且多邊地參與聯合國後就會再次出現。由這次的公投顯示出，瑞士聯邦傾外的外交政策和許多瑞士人民堅持中立的裂縫又更加擴大；雖然這個裂縫不足以阻礙這次瑞士加入聯合國的公投案，但是卻有可能阻礙了下一個棘手的案子 - 加入歐盟。

## 第二節 未來展望

在列強以多邊條約保障瑞士中立之情形下，瑞士永久中立的條件顯得較其他中立國為優勢。瑞士的國防力量和特殊地理形勢，即使第二次世界大戰期間，德國納粹也不敢輕易攻佔。瑞士的中立政策建立在不結盟、不捲入戰爭和不參加集體安全體系的三大原則之上，而永久中立、直接民主和聯邦主義也使得瑞士成為歐洲目前六個中立國中是獨一無二的特例；然而，冷戰體系的瓦解，使得各界開始檢討中立的存在性，也使得瑞士對自身中立政策定義的改變及調整；事實上，中立或絕對中立的理想在近代國際合作頻繁和相互依賴的國家關係已不復存在；尤其在邁入全球化的二十一世紀，一個國家的安定或其經貿的發展已經不能僅靠單邊或雙邊的對談來解決。歐盟單一歐洲法案的通過實行以及歐洲經濟共同體建立後，歐盟會員國在貨物、人員、資金、及勞務四大流通，對內發展無窮，但瑞士而言，卻形成了一大屏障，瑞士如果不能及時的跟進配合，其經濟利益必會受到嚴重的打擊。

今天，在經濟全球一體化的歷史時期，瑞士強大的經濟實力有助於它在更廣泛的國際合作中發揮作用，該如何在丕變的國際局勢有效地運用其中立

外交政策的優勢，則是瑞士政府應該加索思考的。事實上，在國際法下的永久中立國是否加入聯合國，僅僅是對中立利弊優劣的考慮問題。瑞士自一八四八年後，一直處於安定繁榮的狀態，所以政府及人民即不會對國際活動產生過多的興趣，並且深深地相信嚴守中立才是最好的策略。雖然其他中立國皆表示實行永久中立政策是基於國家安全之考量，在中立政策之指導下各國家應可從事一切自由的國家行為，用以求得國家安全與發展，所以中立僅是確保國家安全及利益的一種策略。但相較於此點，瑞士就領悟的慢多了。瑞士政府一直到八十年代末期才認知到永久中立所能具備的彈性，但瑞士人民卻以頑固、堅定的態度來回應，使得瑞士政府在推動國家外交活動上更顯困難。不過近十年，我們從瑞士在國際組織的參與及國際間的活動情形來看，瑞士已慢慢地依其從容的步伐向國際社會邁進，瑞士目前除了積極參與聯合國及歐安組織的維和行動，一九九六年又成為北約的和平伙伴，只是這個步伐是否能跟上瞬息萬變的國際環境仍值得我們繼續觀察。

## 【附 錄】

附錄一 瑞士參與聯合國制裁案一覽表 (1966~1998 年 8 月)

制裁國	制裁決議案 (Resolutions)	制裁年份	制裁案內容	瑞士的參與
羅德西亞	Res. : 216,217,232,253,277, 288,314,318,320,326 -29,333,388,409,460	1966-1979	Res. 232(1966):禁 止出口武 器,軍用品, 石油;禁止進 口煙草,糖, 肉品,石棉, 銅,鉻,鐵 礦,毛皮。 Res. 253(1968):出 口及進口全 面禁止;禁止 金融交易、飛 航;設立制裁 調察團	自 1965 年 12 月,瑞士依決 議案 216,217, 對羅德西亞 採一般限額 的進口數 量;對羅德西 亞在瑞士國 家銀行的資 產進行凍 結;1970 年關 閉瑞士駐索 爾茲伯里的 領事管;1977 年裁定禁止 金融交易

南非	Res. 181,182,418,421,569, 919	1977-1994	Res. 418(1977): 武 器禁運; Res. 421: 設 立制裁調察 團; Res. 569(1985): 建 議; 禁止進口 克魯格黃 金, 出口軍政 用電腦產 品, 締結核武 條約, 撤銷新 投資案及出 口風險保證	1974-1991: 提 高主要的出 口限額
阿富汗	Res. 1076	1996-至今	Res. 1076(1996): 建議禁運武 器及軍事設 備	依 War Materials Law(WML)
阿根廷	Res. 502	1982	Res. 呼籲停 火	未參與
利比亞	Res. 748, 883	1992-至今	Res. 748(1992): 武 器及飛航的 部分禁運	聯邦政府執 行 1992 年 4 月 15 日命 令; 1994 年 1 月 12 日命令 帳戶凍結
伊拉克	Res. 661,665,670,687,986, 1051,1134,1137	1990-至今	Res. 661(1990): 進 口及出口全 面禁止; Res. 665, 670(1990): 海 空封鎖 Res.	1990 年 8 月 聯邦政府命 令對伊拉克 及科威特採 取經濟制 裁; 同時執行 聯合國決議 案



			986(1995)與 1051(1996)： 以油換糧決 議 Res. 1137(1997)： 簽證限制	
前南斯拉 夫	Res. <b>713,724,727,757,820,</b> 942,943,1022,1074, <b>1160</b>	1991-1996; 1998-至今	Res. 713(1991)：武 器禁運； Res. 724(1991)：設 立制裁委員 會； Res. 757(1992)：全 面禁運物資 及金融，禁止 飛航； Res. 820(1993)資 產凍結； Res. 1022/1074(19 95/1996)：減 輕制裁； Res. 1160(1998)： 軍用品禁運	1991：參與 EFTA 的制裁 決議； 1992：命令對 南斯拉夫實 行經濟制 裁；採行聯合 國制裁案； 1993：允許北 約偵察機飛 越領空； 1995/96：允許 私人或戴有 維和用品的 飛機飛越領 空
索馬利亞	Res. 733,751	1992-至今	Res. 733(1992)：武 器禁運； Res. 751(1992)：設 立制裁委員 會	依 War Materials Law(WML)
賴比瑞亞	Res. 788,985	1992-至今	Res. 788(1992)：武	依 War Materials

			器及軍備用品禁運	Law(WML)
海地	Res. <b>841,861,873,917,944</b>	1993-1994	Res. 841(1993): 武器及石油的部分禁運; Res. 873(1993): 更新禁運內容	1993年6月30日命令對海地實行經濟制裁; 1994年6月22日更新制裁內容
亞塞拜然	Res. 822,853	1993-至今	建議禁運武器及軍火用品	依 War Materials Law(WML)
安哥拉	Res. <b>864,1127,1130,1135</b>	1993-至今	Res. 864(1993): 僅對安哥拉獨立聯合國採行武器、軍用品及石油的禁運; Res. 1127/1135(1997): 採外交制裁	依聯合國 Res. 1135 限制簽證及飛航
盧安達	Res. <b>918,991,1011</b>	1994-1995	Res. 918(1994): 武器禁運; <i>目前仍採行非政府間的施壓</i>	依 War Materials Law(WML)
葉門	Res. 924	1994-至今	建議武器及其他軍用品禁運	依 War Materials Law(WML)
蘇丹	Res. <b>1054,1070</b>	1996-至今	Res. 1054(1996): 外交制裁; Res. 1070: 以禁航威脅	依聯合國規定, 對某些團體採行簽證限制
獅子山	Res. <b>1132,1156</b>	1997-至今	Res. 1132(1997):	1997年12月8日命令採行

			石油、武器及軍用品禁運； Res. 1156(1998)： 減輕部分制裁，石油及製油用品除外	禁運；1998年7月1日調整禁運內容
--	--	--	---	--------------------

附註：聯合國決議案號碼，**黑體**為主要的制裁決議，*斜體*則為減除制裁之決議

資料來源：Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations.

( [http://www.eda.admin.ch/sub\\_uno/e/uno.html](http://www.eda.admin.ch/sub_uno/e/uno.html) )

附錄二 瑞士加入聯合國申請書

**Switzerland's application to join the United Nations including a  
declaration of neutrality. (The original is the French)**

---



THE SWISS FEDERAL COUNCIL

to

His Excellency

Kofi Annan

Secretary-General of the United Nations

Mr. Secretary-General,

We have the honour to submit the request of the Swiss Confederation for admission to the United Nations. At the vote on 3 March 2002, the people and the cantons of Switzerland authorized the Federal Council to make this request. We ask you to submit it to the Security Council and to the General Assembly.

Pursuant to the Federal Constitution, the duty of the Swiss Confederation is to protect the liberty and the rights of the people, to ensure the independence and the security of the country, and to promote a just and peaceful international order. Federal Parliament and Federal Council are responsible for taking the necessary measures to safeguard the neutrality of the country. Switzerland is a neutral State whose status is enshrined in international law. The United Nations recognize that the neutrality of a Member State does not affect the fulfilment of its obligations under the Charter and contributes to the achievement of the purposes of the United Nations.

As a member of the United Nations, Switzerland will remain neutral.

On the basis of the above, we have the honour to declare on behalf of the Swiss Confederation that the Swiss Confederation accepts the obligations contained in the

United Nations Charter and is willing to carry them out.

Please accept, Mr. Secretary-General, the assurances of our highest consideration.

Berne, 20 June 2002

On behalf of the Swiss Federal Council:

The President of the Swiss Confederation

The Chancellor of the Swiss Confederation

## 【參考書目】

### 中文專書：

- 1 王曾才，西洋現代史，台北：東華書局，1976年。
- 2 丘宏達，現代國際法，台北：三民書局，1995年4月。
- 3 朱建民，國際組織新論，台北：正中書局，1978年。
- 4 朱建民編著，聯合國內集團政治，台北：正中書局，1970年。
- 5 宋燕輝、焦興鎧主編，聯合國與歐美國家論文集，台北：中央研究院歐美研究所，1997年。
- 6 周煦，冷戰後美國的東亞政策，台北：生智出版，1999年。
- 7 李國雄，比較政府，台北：中華電視股份有限公司，2000年。
- 8 沈玄池，國際關係，台北：高立圖書，2002年。
- 9 周煦，聯合國與國際政治，台北：黎明文化，1993年。
- 10 周世雄，國際體系與區域安全協商，台北：五南出版，1994年。
- 11 姜皇池，國際法與台灣，台北：學林文化，2000年。
- 12 胡祖慶譯，國際關係，台北：五南出版，1995年。
- 13 宮少朋，聯合國觀察員地位淺談，袁士楨、錢文榮主編，北京：北京語言學院出版社，頁285-300，1995年。
- 14 許仟，歐洲各國政府（上冊），新店：漢威出版社，1997年。
- 15 陳東民，戰後西歐國際關係 1945-1984，北京：中國社會科學出版社，1987年1月。
- 16 葉陽明，歐洲政治論集，台北：五南出版社，1988年6月。
- 17 鄒文海，各國政府與政治，台北：正中書局出版，2000年。
- 18 鄒文海，各國憲法彙整，台北：三民書局，1959年1月。
- 19 鄒忠科，中立國家之新角色-奧地利加入歐洲聯盟與歐洲統合，台北：五南出版，1996年。
- 20 雷崧生，國際組織，台北：台灣商務出版局，1970年。
- 21 端木美，瑞士文化與現代化，沈陽：遼海出版社，1999年12月。

- 22 劉青雷，現代國際關係中的中立與不結盟，台北：幼獅出版社，1984年。
- 23 蔡政文，核子時代國際關係的特質，台北：三民書局，1977年。
- 24 鄧潤昌、高恒主編，世界政治新格局與國際安全，北京：軍事科學出版社，1996年。
- 25 謝小韞，當代國際體系之研究，台北：台灣商務，1988年7月。
- 26 謝瑞智，憲法大辭典，台北：地球出版社，1992年9月。
- 27 薩孟武，政治學，台北：三民書局，1969年第4版。
- 28 大美百科全書，第26卷，台北：光復書局，1991年4月。
- 29 Bonjoru, Edgal，劉文立譯，瑞士中立史，武漢：武漢出版社，1991年。
- 30 Davies, Morton R. & Vaughan A. Lewis 著，孟樊、郭淑敏合譯，現代政治系統的模型理論，台北：遠流，1992年。
- 31 Dulffer, Jost 著，朱章才譯，二次大戰與兩極世界的形成，台北：麥田出版社，2000年。
- 32 Easton, David 著，王浦劬等譯，政治生活的系統分析，台北：桂冠圖書，1992年。
- 33 Elaza, Daniel J. r 著，厲威廉譯，聯邦主義面面觀，國民大會憲政研討會委員會，1988年6月。
- 34 L. Oppenheim, International Law: War and Neutrality, 岑德彰譯，奧本海國際法，台北：商務印書館，1939年再版。
- 35 Lijphart, Arend 著，陳坤森譯，當代民主類型與政治－21個國家多數模型與共識模型政府，台北：桂冠圖書，1993年。
- 36 Lundestad, Geir，郭俊鈺譯，東西南北 1945-1990 的世界(East, west, north, south: major developments in international politics, 1945-1990)，台北：楊智出版，1993年。
- 37 Morgenthau, Hans J.，張自學譯，國際政治學，台北：幼獅文化事業公司，1984年。
- 38 Philip Caryl Jessup 等著，李漢基譯，現代國際法序說，漢城：韓檀紀，1950年。
- 39 Ranney, Austine 著，胡祖慶譯，政治學，台北：五南出版社，1992年。

40 Wheare, K.C.，傅曾仁等譯，聯邦政府，台北：商務印書館，1992年7月。

英文專書：

- 1 Alapuro, Risto, (Ed.), *Small States in Comparative Perspective: Essays for Erik Allard*. Oslo: Norwegian University Press, 1985.
- 2 Arter, David, *The Politics of European Integration in the Twentieth Century*. Aldershot: Dartmouth Publishing Co., 1993.
- 3 Baker Fox, A, *The Power of Small States. Diplomacy in World War II*. Chicago: University of Chicago Press, 1959.
- 4 Bauwens, Werner, Armand Clesse, and Olav F. Knndsen, (Ed.), *Small States and the Security Challenges in the New Europe*. London: Brassey's, 1996.
- 5 Birnbaum, Karl E., and Hanspeter Neuhold, (Ed.), *Neutrality and Non-Alignment in Europe*. W.Braumeuller: Austrian Institute for International Affairs, 1982.
- 6 Bulter, D. & A. Ranney, (Ed.), *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, DC: AEI Press, 1994.
- 7 Carlsnaes , Walter and Steve Smith, (Ed.), *European Foreign Policy*. London: Sage Publishing , 1995.
- 8 Dyke, Vernon Ban, *A Philosophical Analysis- Political Scienc*. California: Stanford University Press, 1960.
- 9 Fossedal, Gregory A., *Direct Democracy in Switzerland*. New Jersey: State University Press, 2001.
- 10 Gabriel, Jürg Martin and Thomas Fischer (Ed.), *Swiss Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- 11 Goetschel, Laurent, (Ed.), *Small States Inside and Outside the EU: Interests and Policies*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998.
- 12 Hakovirta, Harto. *East-West Conflict and European Neutrality*. Oxford: Clarendon, 1988.
- 13 Harden, Sheila, (Ed.), *Neutral States and the European Community*. UK: Brassey's, 1993.
- 14 Hoffmann, Stanley, *Weighing the Balance of Power*. In Alan M. Jones, Jr.(Ed.), *U.S. Foreign Policy in a Changing World*. N.Y.: Mckay, 1973.
- 15 Karsh, Efraim. *Neutrality and Small States*. London: Rutledge, 1988.
- 16 Kobach, Kris W., *The Referendum- Direct Democracy in Switzerland*. England:



- Dartmouth Publishing Company Ltd., 1993.
- 17 Keohane, Rober O. and J. S. Nye, *Power and Interdependence* .Boston: Little Brown, , 1977.
  - 18 Kruzal, Joseph, and Michael H. Haltzel, (Ed.), *Between the blocks: Problems and Prospects for Europe's neutral and Nonaligned States*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center, 1989.
  - 19 Laird, Robbin, *The Europeanization of the Alliance*. Boulder: Westview Press, 1991.
  - 20 Lijphart, Arend, *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. Yale University, 1984.
  - 21 Linder, Wolf, *Swiss Democracy*. London: St. Martin's Press, 1994.
  - 22 Linder, Wolf, *Swiss Democracy: Possible Solutions to conflict in Multicultural Societies*. Basingstoke: Macmillan, 1994.
  - 23 Luck, J. Murray, *History of Switzerland*. California: SPOSS Inc, 1985.
  - 24 Luard, Evan, *The United Nations: How it works and what It Does*. New York: St. Martin's Press., 1979.
  - 25 Mehnert, Klaus, *The social and political Role of the Intelligentsia in the New Countries*. In Kurt London (Ed.), *New Nations in a divided world*. New York: Frederick A. Praeger, 1964.
  - 26 Metcalf, Michael, and Raimo Vayrynen, (Ed.), *The End of the Cold War and Four Small European Democracies*. Boulder: Westview Press, 1993.
  - 27 Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations*. New York: 1971.
  - 28 Morphet, Sally, *UN Peacekeeping and Election-Monitoring*. In Adam Roberts and Benedict Kingsbury, (Ed.), *United Nations, Divided World*. Oxford: Calderon Press, 1993.
  - 29 Naresimha, Murthy, P.A. and B.K. Shrivastava (Ed.,) *Neutrality and Non-alignment in the 1990s*. New Delhi: Radiant, 1991.
  - 30 Neuhold, Hanspeter, & Thalberg, Hans (Ed.), *The European Neutrals in International Affairs*. Colorado: Westview Press, 1984.
  - 31 Neuhold, Hanspeter, (Ed.), *The European Neutrals in the 1990s: New Challenges and Opportunities*. Boulder: Westview Press, 1992.
  - 32 Ross, John F.L., *Neutrality and International Sanctions-Sweden, Switzerland and Collective Security*. London: Praeger Press, 1989.

- 33 Russell, Ruth B., *A History of the United Nations*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1958.
- 34 Schmid, Carol L., *Conflict and Consensus in Switzerland*. London: University of California, 1981.
- 35 Tsoukalis, Loukas, (Ed.), *The European Community: Past, Present & Future*, Oxford: Blackwell, 1983.
- 36 Wallace, Helen and Wallace Willeam, *Policy-Making in the European Union*. London: Oxford University press, Fourth Edition, 1999.
- 37 Wallace, Helen (Ed.), *The Wider Western Europe Reshaping the EC/EFTA Relationship*. London: Pinter Publisher, 1991.
- 38 Rappard, William E., *Collective Security in Swiss Experience*. London: G. Allen &Unwin, 1948.

中文期刊專文：

- 1 王泰銓。「歐洲經濟區域之推展」。問題與研究。第 34 卷第 5 期，1995 年 10 月，頁 1-22。
- 3 王傳照。「瑞士採取中立政策的地緣政治因素」。國防雜誌。第 17 卷第 8 期，2002 年 2 月，頁 94-107。
- 4 王浣舟。「國際衝突與聯合國」。鄧潤昌、高恒編，世界政治新格局與國際安全。北京：軍事科學出版社，1996 年，頁 292-325。
- 5 卡斯柏、維利傑，成德譯。「九〇年代瑞士國家安政策」。台北：國防譯粹月刊。第 18 卷第 11 期，1991 年 11 月，頁 54-58。
- 6 石立哨。「沙皇俄國和兩次海牙國際和平會議」。歷史研究。台北：1975 年 5 月，頁 99~100。
- 7 牟家樂。「權力平衡與東南亞中立化之研究」。政治大學外交研究所碩士論文。台北：1981 年。
- 8 吳仕醒譯。「歐洲中立國的國防」。國防譯粹月刊。第 10 卷第 2 期，1983 年 2 月，頁 87-94。

- 9 李俊增。「論瑞士全民性公民投票」。憲政時代。台北：第 23 卷第 4 期，1998 年 4 月，頁 58-80。
- 10 汪蓓蓓。「瑞士否決加入歐洲經濟區域影響深遠」。歐洲經貿參考資料。台北：第 12 卷第 1 期，1993 年 2 月。
- 11 周煦。「國際新秩序中聯合國的集體安全制度」。國際關係學報。台北：第 7 期，1992 年 6 月，頁 61-79。
- 12 周煦。「聯合國集體安全與維持和平之演變」。淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊。台北：2000 年 10 月，頁 143-191。
- 13 林岩哲。「美蘇和解下的聯合國」。問題與研究。台北：第 30 卷第 1 期，1991 年 1 月，頁 21-30。
- 14 林岩哲。「聯合國維持和平部隊之評介」。問題與研究。台北：第 31 卷第 10 期，1992 年 10 月，頁 64-73。
- 15 林筱娟。「奧地利加入歐洲聯盟之研究」。淡江大學歐洲研究所碩士論文。台北淡江：1998 年。
- 16 林婉蓉。「瑞士向聯合國說 YES」，遠見雜誌。台北：2002 年 4 月，頁 246-247。
- 17 林碧炤，楊永明。「聯合國的重要性、功能與成就」。新世紀智庫論壇，台北：第 14 期，2001 年 6 月 30 日，頁 12-23。
- 18 姜皇池。「論聯合國觀察員制度：我國參與聯合國可行模式之探討」。政大法學評論。台北：第 55 期，1996 年 6 月，頁 159-190。
- 19 郭秋慶。「西歐公民投票的執行及其功能之分析」。台北：空大行政學報。第 8 期，1998 年 5 月，頁 151-168。
- 20 陳文賢。「聯合國與集體安全」。問題與研究。台北：第 34 卷第 9 期，1995 年 9 月，頁 1-30。
- 21 陳純一。「非會員國駐聯合國觀察員之地位」。問題與研究。台北：第 33 卷第 1 期，民國 83 年 1 月，頁 33-44。
- 22 陳盛鵬。「瑞典加入歐洲聯盟之研究」。政治大學外交研究所論文。台北政大：1999 年。
- 23 游麗嘉。「阿爾卑斯的伊甸園－瑞士中立國七百年記」。台北：世界通訊。1991 年 12 月，頁 4-11。

- 24 楊永明。「聯合國維持和平行動之發展：冷戰後國際安全的轉變」。《問題與研究》。台北：第 36 卷第 11 期，1997 年 11 月，頁 23-40。
- 25 楊斐茹。「瑞士參加國際貨幣基金會之過程」。《問題與研究》。台北：第 32 卷第 9 期，1993 年 9 月，頁 67-70。
- 26 葉祖灝。「瑞士的憲政與政府」。《三民主義學報》。台北：第 8 期，1984 年 6 月，頁 43-46。
- 27 鄒忠科。「奧地利加入歐洲聯盟的中立問題」。《俄情雜誌》。台北：第 4 卷第 4 期，1995 年 8 月，頁 13-29。
- 28 趙國材。「論永久中立國與聯合國」。宋燕輝、焦興鎧主編，聯合國與歐美國家論文集。台北：中央研究院歐美研究所，1997 年，頁 55-128。
- 29 鍾志明。「歐洲聯盟十四國對奧地利之外交制裁」。《新世紀中華民國與歐洲合作展望學術研討會》。嘉義南華歐洲研究所：2000 年。
- 30 潘淑杏。「影響瑞士加入歐洲聯盟之政治因素」。《俄情雜誌》。台北：第 5 卷第 5 期，1996 年，頁 24-56。
- 31 潘淑杏。「九〇年代瑞士歐洲聯盟政策之研究」。《淡江大學歐洲研究所碩士論文》。台北淡江：1997 年。
- 32 蘇文森。「七百週歲的瑞士」。《歷史月刊》。台北：第 42 期，1991 年 7 月，頁 98-101。
- 33 蘇秀法。「從芬蘭加入歐體看中立國的義務」。《問題與研究》。台北：第 33 卷第 3 期，1994 年 3 月，頁 71-80。
- 34 蘇秀法。「瑞士對聯合國及歐盟之關係」。《問題與研究》。台北：第 33 卷第 6 期，1994 年 6 月，頁 73-81。

英文期刊專文：

- 1 “A Special Case”, Economist. London: vol.370, Feb 14, 2004, pp.3-5.
- 2 “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.
- 3 “Just A Toe Across the Line”, Economist. London: vol. 362, Mar 9, 2002, pp.55.
- 4 “Magical No More?”, Economist. London: vol.350, Jan 23, 1999, pp.47-48.
- 5 “Splendid isolation”, Economist. London: vol.370, Feb 14, 2004, pp.13-15.
- 6 “The Blocher Factor”, Economist. London: vol. 370, Feb 14, 2004, pp.5-7.
- 7 “The Blocher Factor”, Economist. London: vol.370, Feb 14, 2004, pp.5-6.
- 8 “The UN Will Do For Now”, Economist. London: vol. 364, Sep 7, 2002, pp.48-49.
- 9 “Voting As a Way of Life”, Economist. London: vol.370, Feb 14, 2004, pp.6-8.
- 10 Bachmann, Helena, “Just One of the Gang”. Time Europe. London: vol.159, Mar 4, 2002, pp.143.
- 11 Cosh, Colby, “Swiss Voters Govern Switzerland”. Citizens Centre Report. London: vol. 30, Mar 3, 2002.
- 12 Daniken, Franz Von, ”Does Switzerland Want To Join the European Union?”. Institute of European Affairs-Keynote Speeches. June 11<sup>th</sup>, 2001.
- 13 Klöti, Ulrich, “Consensual Government in a Heterogeneous Polity”, West European Politics. London: vol. 24, no. 2, April 2001, pp. 29-31.
- 14 Kumar, Prerna, “Columbia Missourian: Switzerland Joins United Nations”. Missourian, Columbia. Missouri: Nov 19, 2002.
- 15 Lane, Jan-Erik, “Introduction: Switzerland – Key Institutions and Behavioral Outcomes”, West European Politics. London: vol. 24, no. 2, April 2001, pp. 1-18.

- 16 Morgeli, Christoph, "The Essence of Swiss Neutrality". General Assembly, May 8, 1999.
- 17 Neiderkofler, Barbara, "The Swiss Question". The Yale International Forum. Spring 1997.
- 18 Papadopoulos, Yannis, "How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making". Economist. London: vol. 24, no. 2, April 2001, pp. 35-58.
- 19 Stacher, Peter, "Why is Switzerland not a member of EU and NATO?". CH Libre, Oct. 1996.
- 20 Trechsel, Alexander H. & Pascal Sciarini, "Direct Democracy in Switzerland: Do elites matter?", European Journal of Political Research. Netherlands: vol. 33, 1998, pp. 99-124.
- 21 Wenger, Andreas, "Swiss Security Policy: From Autonomy to Co-operation", in: Jürg Martin Gabriel (ed.), Swiss Foreign Policy, (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p. 27.
- 22 Seung Hwan Choi, "The Status, Rights and Duties of Observers for Non-members States of the United Nations," The Korean Journal of comparative Law, ( vol. 19, 1991), P. 136~137.

中英文網路新聞資料：

- 1 馮克芸編譯。 "歐盟東擴－德法主導時代結束了"。 聯合新聞網。 2004年5月2日。  
( <http://udn.com/NASApp/rightprt/prtnews?newsid=1990023> )

- 2 歐洲右翼勢力的崛起”。BBC 中文。2002 年 4 月 22 日。  
(<http://news.bbc.co.uk/chinese>)
- 3 福克斯。“瑞士右翼政黨的崛起”。大紀元。2003 年 10 月 21 日。  
(<http://www.epochtimes.com>)
- 4 唐秉鈞。“瑞士繼歐元地區進入經濟衰退期”。大紀元。2003 年 8 月 18 日。  
(<http://www.epochtimes.com>)
- 5 “百分之八十六瑞士人民反對伊拉克戰爭”。中華日報。2003 年 3 月 25 日。  
(<http://www.cdnews.com.tw>)
- 6 “瑞典悄然改變中立國策”。大紀元。2001 年 10 月 29 日。  
(<http://www.epochtimes.com>)
- 7 Beatty, Andrew, “Swiss president: Membership should be long-term goal”.  
Euobserver. March, 29, 2004.  
(<http://www.Euobserver.com/index/phtml?aid=14974&sid+18>)
- 8 Holenstein, Katrin “Black economy booms in Switzerland”. Swissinfo. April 22, 2004.  
(<http://www.swisspolitics.org>)
- 9 Foulkes, Imogen “Swiss view EU enlargement with mixed feelings”.  
Swissinfo. April 29, 2004. (<http://www.swissinfo.org>)
- 10 Holenstein, Katrin, “Fear of voters paralyses government over EU”.  
Swissinfo. March 21, 2004  
(<http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=41&sid=4804105>)
- 11 Mahony, Honor, “Victory for Swiss right wing party”. Euobs. Oct. 20, 2003.  
(<http://euobs.com/?aid=13098&rk=1>)

- 12 Pauchard, Olivier, “The rise and fall of the Christian Democrats”. NZZ Online, Dec 10, 2003.  
(<http://www.nzz.ch/servlets/2003/12/10/english/page-synd4513465.html>)
- 13 Summerton, Jonathan, “Bigger EU prompts second thoughts in Switzerland”. Swissinfo. April 15, 2004.  
(<http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?41&sid=4845398>)
- 14 Speziali, Barbara, “Swiss fail to break deadlock over EU bilateral”. Swissinfo. Feb 3, 2004.  
(<http://www.swissinfo.org>)
- 15 Spiteri, Sharon, “EU presses Switzerland on tax agreement”. Swissinfo. Feb 19, 2004.  
(<http://www.swissinfo.org>)
- 16 Swissinfo Agencies, “Canton call for new debate on EU membership”. Swissinfo. March 22, 2004.  
(<http://www.swissinfo.org>)
- 17 Summerton, Jonathan, “Rightwing stakes all on seat for Blocher”. NZZ Online, Dec 10, 2003.  
(<http://www.nzz.ch/2003/12/10/english/page-synd4530033.html>)
- 18 “Rightwing wins Swiss parliamentary elections”. Swissinfo. Oct. 20, 2003.  
(<http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=41&sid=4355483>)
- 19 “Geneva Accord enjoys international support”. NZZ Online. March 15, 2004.  
(<http://www.nzz.ch>)
- 20 “Switzerland’s Government Undergoes First Shakeup Since 1959”. Bloomberg Print. Dec. 10, 2003.  
(<http://quote.blommberg.com>)



21 “Metzler and Deiss struggle to keep seats”. NZZ Online. Dec. 03, 2003.

(<http://www.nzz.ch>)

22 “Swiss feel new surge of patriotism”. Swissinfo. March 7, 2004.

(<http://www.swissinfo.org>)

#### 官方網站資訊：

- 1 “A Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations”. July 1, 1998. (<http://www.dfae.admin.ch>.)
- 2 “Membership on the People’s Initiative –For Switzerland’s Membership of the United Nations Organization (UNO)” (<http://www.dfae.admin.ch>.)
- 3 “Message of December 21, 1981 regarding Switzerland’s accession to the United Nations” (<http://www.dfae.admin.ch>.)
- 4 “Report 2003 on Switzerland’s co-operation with United Nations and with International Organizations domiciled in Switzerland” (<http://www.dfae.admin.ch>.)
- 5 “Report on Neutrality in Practice 2000” (<http://www.dfae.admin.ch/eda/e/home/recent/rep/neutral/neut00.html>)
- 6 “Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations”. July 18, 1997. (<http://www.dfae.admin.ch>.)
- 7 “Switzerland’s accession to the United Nations: the time has come!”. Swiss Government Speech (<http://www.eda.admin.ch>)
- 8 “Switzerland’s Foreign Policy Report 2000” (<http://www.dfae.admin.ch/eda/e/home/recent/rep/forpol.html>)
- 9 “Switzerland’s UN Policy Historic Steps”.

([http://www.eda.admin.ch/sub\\_uno/e/uno/intpar.htm](http://www.eda.admin.ch/sub_uno/e/uno/intpar.htm))

10 “White Paper on Neutrality (1993)”

(<http://www.dfae.admin.ch/eda/e/home/recent/rep/neutral/neut93.html>)

**Switzerland’s official internet site in English:**

Federal Department of Foreign Affairs (DFA)

( [www.dfae.admin.ch/eda/e/home.html](http://www.dfae.admin.ch/eda/e/home.html))

Federal Department of Defense, Civil Protection, and Sports

([www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch))

Swiss EU integration office

( [www.europa.admin.ch/e/index.htm](http://www.europa.admin.ch/e/index.htm))

Swiss Mission to NATO

( [www.nato.int/pfp/ch/home.htm](http://www.nato.int/pfp/ch/home.htm))

Swiss Parliament

([www.parlament.ch/e/homepage.htm](http://www.parlament.ch/e/homepage.htm))

Swiss Statistics

(<http://www.statistik.admin.ch/eindex.htm>)

CH-EU Integration Office DFA/DEA

(<http://www.europa.admin.ch/e/index.htm>)

Swiss Federal Government

(<http://www.admin.ch/ch/index.en.html>)

其他相關網站：

瑞士人民黨	<a href="http://www.svp.ch">www.svp.ch</a>
社會民主黨	<a href="http://www.sp-ps.ch/index.htm">www.sp-ps.ch/index.htm</a>
自由黨	<a href="http://www.fdp.ch">www.fdp.ch</a>
基督教民主黨	<a href="http://www.cvp.ch">www.cvp.ch</a>
歐洲安全暨合作組織	<a href="http://www.osce.org">www.osce.org</a>
聯合國	<a href="http://www.un.org">www.un.org</a>
歐洲聯盟	<a href="http://europa.eu.int">europa.eu.int</a>
歐洲聯盟與瑞士	<a href="http://www.europa.admin.ch/e/index.htm">www.europa.admin.ch/e/index.htm</a>
日內瓦大學直接民主研究中心	<a href="http://c2d.unige.ch">c2d.unige.ch</a>
瑞士駐台商務辦事處	<a href="http://www.swiss.org.tw/chinese/index.htm">www.swiss.org.tw/chinese/index.htm</a>
國際合作暨開發組織	<a href="http://www.oecd.org">www.oecd.org</a>