

瑞士中立政策轉變之研究 - 以瑞士加入聯合國為例

蔡明螢*

【摘要】

2002 年 3 月 3 日對瑞士政府和其人民來說是個特別的日子，瑞士舉行了第二次自聯合國成立以來就「是否加入聯合國」的問題舉行公民投票，結果顯示有 54.61% 的選民，及超過 12 個邦的選票贊成同意加入聯合國，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要求門檻，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；本文主要在探究冷戰與後冷戰時代的國際情勢變化如何影響瑞士在中立外交政策上的展現，並以其加入聯合國之過程做為說明，同時對影響瑞士加入聯合國的因素加以分析。

關鍵詞：瑞士；永久中立；聯合國

*南華大學歐洲研究所碩士。

壹、前言

現今國際社會，凡是提到中立國家，第一個讓人聯想到的就是瑞士。瑞士位於歐洲中部，東邊為奧地利和列支敦士坦，南鄰義大利，西接法國，北邊則與德國交界。全境地勢高峭，是一個多山的內陸國。歐洲長期的戰火與紛亂使得瑞士人民在長期反抗外族侵略的奮鬥中形成了團結的民族性和團結性。目前瑞士人口約有七百多萬，¹有 65% 的人口說德語，18% 說法文，12% 說義大利語，另外有約 1% 的人說羅曼什語。地理位置四面環山，除了豐富的水資源外，其他礦產都相當缺乏；也因此，瑞士政府對於精工業、金融業、和服務業也就相對地重視其發展。瑞士政治制度的分類，主要是依循著語言而非依照種族；由於瑞士獨特的政治形態和民族特性，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，其主要的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，²然而隨著蘇聯的瓦解，歐洲聯盟統合的日益擴大，及北大西洋公約組織的東擴，冷戰時代結束和全球化的結果，在在地影響到瑞士的整個外交政策。一國的外交政策本就應以維護該國家利益為最優原則，但是如果國家的外交政策不符合現今社會，同時也影響到國家的整體發展時，政府必應對該政策有所應變。

瑞士政府自八十年代就體認到置身於國際體系外所要承擔的弊處，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。2002 年 3 月 3 日對瑞士政府和其人民來說是個特別的日子，瑞士舉行了第二次自聯合國成立以來就「是否加入聯合國」的問題舉行公投，投票結果有 54.61% 的選民贊成，同時也有超過 12 個邦贊成加入聯合國，這使得瑞士成為聯合國第 190 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 16 個年頭，從一開始的主動放棄加入聯合國，到 1986 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通過該聯邦政府的這項提案，一直到 2002 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。本文主要在探究冷戰與後冷戰時代的國際情勢變化如何影響瑞士在中立外交政策上的展現，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。

貳、中立的定義

「中立」就字面上的意思，即是站在兩方中間，或第三者對衝突方之戰爭採取不偏倚、不介入的態度。中立實具多重意思，就國際關係而言，中立具有政治與法律兩種含

¹ Swiss Federal Statistical Office, Statistical Data on Switzerland 2002.

² 瑞士擁有七百多年的中立傳統，不過真正的永久地位係經 1815 年「維也納會議」(Congress of Vienna)「最後議定書」後才真正確立。

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；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，無論平時或戰時，均不參與任何他國間之戰爭、不援助交戰任何一方之一種法律地位。本文將僅就國際法上的中立和瑞士的中立特色做說明。

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：³

(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。國際法上之中立係指戰爭中之中立，中立國係不參與戰爭之國家。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。

(二) 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戰爭，除自衛外，不得參與任何戰爭，不同任何國家締結軍事同盟義務之一種法律地位。

(三) 非法律意義上之戰爭狀態或事實上之武裝衝突中之中立：是具有現實意義之有限中立，此種有限中立稱「準中立」(quasi-neutrality)。在「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」等，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，性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。

二、瑞士的中立特色

瑞士的獨特歷史性和其特殊的民族性，使得瑞士的中立不同於歐洲其他幾個中立國，⁴以下將就瑞士中立政策的特色分述如下：

(一) 永久性，國際性的中立

瑞士的中立起因於紛擾不斷的歐洲，而為了避免捲入當時強鄰的鬥爭中，歐洲的英國、俄國、法國、奧匈帝國、葡萄牙、瑞典等國，在 1814 年「巴黎條約」，1815 年 3 月 20 日「維也納會議最後議定書附錄二」(Annex No. 2 of the Congress of Vienna) 的維

³ 趙國材，「論永久中立國與聯合國」，《聯合國與歐美國家論文集》，(台北：中央研究院歐美研究所，1997)，頁 59。

⁴ 許仟，《歐洲各國政府》(上冊)，(新店：漢威出版社，1997)，頁 36。

也納會議中，⁵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，而瑞士也得以在兩次世界大戰中皆未受到侵襲。1964年至1966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。

（二）強勢的武裝中立

瑞士認為，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。⁶瑞士平均國防開支每年約五十三億瑞士法郎，佔全年國民總生產毛額 2%。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。瑞士採取民兵制，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，一直到五十歲義務服役才算終了；⁷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（Nicolai Macchiavelli）曾說：「瑞士永遠是自由的，因為他們永遠在武裝當中」，這也是對瑞士中立的最佳註解。

（三）不結盟的中立

瑞士政府曾在 1954 年發表一份報告書，其中就永久中立國在和平時期所應承擔之義務做出說明：⁸

1. 不得發動戰爭；
2. 保衛國家之中立地位；
3. 避免採行可能引起他國敵意之政策或行動。

而第三點的內容包括經濟、政治、法律及軍事的範疇，其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。

（四）具彈性的中立

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在中立國應盡的義務上，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，這三個國家都先後做了申請加入歐體的決定。⁹而為了因應國際情勢的變化，瑞士政府也開始對中立政策做了不同的解釋，如其在 1992 年 3 月公佈的 *Swiss Neutrality Put to the Test, Swiss*

⁵ 趙國材，前揭文，頁 76。

⁶ 蘇秀法，「瑞士對聯合國及歐盟之關係」，《問題與研究》，33 卷 6 期，1994。

⁷ 同註 3。

⁸ 潘淑杏，《九十年代瑞士歐洲聯盟政策之研究》，台北：淡江大學，1997，頁 65。

⁹ 蘇秀法，「從芬蘭加入歐體看中立國的義務」，《問題與研究》，33 卷 3 期，1994。

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」，¹⁰同時在其 1993 年的 *Report on Neutrality of 29 November 1993* 和 *Security police report of 2000*¹¹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，我們可以在瑞士加入聯合國對羅德西亞和伊拉克所實施的經濟制裁中發現此點。

中立國家的外交政策一向是以維護中立，不介入衝突為最高目標，而不加入國際組織，特別是會影響該國家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，皆在在地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全然符合外界的要求，同時這種獨善其身的做法也漸漸地引人詬病，因此各中立國也慢慢地調整其中立的原則及定義；另外，我們也可以從瑞士在 2002 年 9 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」¹²角色。

參、瑞士與聯合國

瑞士提供了日內瓦做為聯合國在歐洲的第一個總部，而目前也有近 19 個國際組織設在該區，¹³日內瓦可說是聯合國在歐洲的家鄉。但是在瑞士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「國際法院規約」之當事國，另外，瑞士也加入了許多聯合國組織轄下的專門機構，如「聯合國教科文組織」(United Nations Economic, Social and Organization)、¹⁴「聯合國貿易暨發展會議」(The United Nations Conference on Trade and Development) 等等；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組織如此積極和順利；以下章節將分段敘述瑞士自早期國聯時期至聯合國成立，到瑞士第一次舉行公投遭到否決，第二次公投終於如願加入聯合國之國內外因素，來探究瑞士在面臨丕變萬千的國際環境時其外交中立政策的轉變過程。

一、聯合國成立初期

若要述起瑞士和聯合國的關係，則必須要先回溯起她和國際聯盟 (League of Nations) 的關係。1919 年成立的國際聯盟 (以下稱為國聯) 其實是第一次大戰後的產物。1914 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

¹⁰ 潘淑杏，前揭書，頁 67。

¹¹ http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/e/home/thema/intlaw/neutral.html.

¹² Prerna Kumar, *Columbia Missourian: Switzerland Joins United Nations*, *Missourian*, (Columbia, Missouri: November 19, 2002).

¹³ 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, 32.

立立場，使其逃過了戰火的摧殘，再加上在大戰期間，瑞士充分的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，更加深國際上對瑞士中立地位的肯定。第一次世界大戰結束後，新成立的國聯不但邀請瑞士加入，還承認其永久中立的地位，保證任何軍事行動不在瑞士領土上進行。由於第一次世界大戰期間捲入戰爭的國家眾多，同時也帶給人類史無前例的傷亡，因此，同盟國希望藉著國聯的成立可以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，各國也對其有很大的期望，同時認為國聯的成立，幾乎是他們能為集體安全所作的最好策劃。¹⁴然而同盟國為了個己利益並沒有嚴守盟約，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，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；直到第二次世界大戰前夕，國聯早已名存實亡。

1939年第二次世界大戰爆發，瑞士為了保持其超然的中立立場，則立即宣佈選擇退出國聯。第二次世界大戰期間，瑞士雖然地處軸心國的包圍圈中，面對希特勒軍隊的威脅，其聯邦軍隊也曾發動二次動員，但國家基本上未受侵犯。強大的國防實力使得瑞士得以自保，而中立地位更讓她在戰爭期間成為受難者的救助中心。

1945年第二次世界大戰結束，國際聯盟也宣佈解散，原國際聯盟之機構則由聯合國繼承。瑞士原有意要求以1920年至1938年國聯時代之條件，¹⁵加入聯合國，即瑞士只參加聯合國之經濟制裁而不參加軍事制裁之決議，但聯合國並未答應此一條件，使得瑞士認為加入聯合國集體安全制度可能違反其永久中立的原則，是故未加入該國際組織。¹⁶1935年瑞士憲法規定，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，由公民和各州通過始能生效。瑞士政府在1945年就著手對加入聯合國一事進行評估與考量，不過到了1946年10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。¹⁷

瑞士雖是國聯的會員國，也提供日內瓦作為國際聯盟總部的所在地。但倫敦宣言（London Declaration）允諾瑞士可豁免參加國際聯盟的軍事行動，而瑞士對於違反國際聯盟盟約的國家，雖有義務施予商業及財政的制裁，但瑞士參加制裁的行動卻相當消極。¹⁸以國聯在1938年對義大利施以制裁一例，瑞士考量到與義大利有共同的國界問題，以及兩國的貿易往來量大，如果加入國聯制裁義大利，將會使兩國關係受損，所以對於制裁一事，就片面的對制裁義大利之事做不作承諾的宣告。根據國際聯盟盟約第十一條規定，任何戰爭或戰爭威脅都關係到每一個會員國，不論其為大國或小國；但會員

¹⁴ 陳文賢，「聯合國與集體安全」，《問題與研究》，34卷9期，1995。

¹⁵ 因為國聯允許瑞士不強迫其參與任何軍事行動，所以瑞士參加國聯而成為其會員國。見陳純一，「非會員國駐聯合國觀察員之地位」，《問題與研究》，33卷1期，1994，頁36。

¹⁶ 劉青雷，《現代國際關係中的中立與不結盟》，（台北：幼獅，1984），頁30~34。

¹⁷ “A Swiss Government White Paper on Relations between Switzerland and the United Nations”，（Swiss Government, June 18, 1997），p. 4.

¹⁸ 蘇秀法，前揭文，頁75。

國可對有關軍事上的義務保留選擇權。¹⁹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為之應付辦法」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。倘瑞士加入聯合國遇有聯合國制裁侵略時，將徒增紛擾。²⁰

儘管如此，瑞士仍提出了與聯合國的基本關係為：1) 瑞士會持續觀察聯合國的行動；2) 瑞士參與國際法庭及聯合國特別組織；3) 聯合國的機構和其他國際組織可設立在瑞士。²¹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。1948年11月5日，瑞士聯邦委員會派遣非正式常任觀察員。1965年12月28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代表。

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，然而，身為觀察員的瑞士對聯合國而言，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。例如1956年瑞士曾協助空運聯合國緊急部隊至埃及。²²最後是財務上的協助，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，雖然有些國家即使不派駐觀察員也會捐款給聯合國，但是聯合國觀察員資格的確有助於它們對聯合國財務上的協助。不過，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參考，並無真正的參與權力，若以長期來看，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。

1960年代中期，是否要成為聯合國會員的議題又再次被炒熱，而瑞士政府也已看出作為聯合國會員國地位的重要性。1967年2月28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)。日後也提出兩份關於與聯合國接近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，²³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。²⁴聯邦委員會在報告書裡總結說，以目前的聯合國憲章，瑞士是可以身為其會員而又保有中立地位。雖然有關瑞士和聯合國關係的報告和研究一直從未間斷，但真正的舉動卻一直尚未見到。

¹⁹ 同前註，頁 76。

²⁰ 趙國材，前揭文，頁 79。

²¹ 原文請參見：前引註 17，p. 6。

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.

陳純一，前揭文，頁 35。

²³ 趙國材，前揭文，頁 96。

²⁴ 分別在 16 June 1969, 17 November 1971, 29 June 1977。請參見：註 13，p. 6。

二、瑞士七 至八 年代的消極中立政策

武裝中立一直是瑞士自維也納會議後的最高原則。跟隨著這項原則，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²⁵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，瑞士由強國共同尊重和保障的中立化，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。甚者，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，不得對外採取偏袒政策，這也有助於該國地區的和平穩定。

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為之應付辦法」中可能涉及有關義務的國家。²⁶瑞士自 1948 年以來即擔任聯合國觀察員，²⁷也曾派遣維和部隊至海外：包括 1953 年派兵至南北韓邊界，以協助監督敵對雙方停火；1956 年應聯合國請求，以瑞士航空空運聯合國緊急緊急軍（United Nations Emergency Force）至埃及，並援助 160 萬瑞士法郎；1960 年為聯合國剛果維持和平行動中，也資助相同款額，作為運送食物、醫藥及一些必須用品的花費。²⁸

1968 年，當聯合國決定擴大制裁羅德西亞時，要求了非聯合國會員國的瑞士加入參與制裁，瑞士政府同意，也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，這也是瑞士第一次注意並加入國際社會的制裁活動。

1977 年，瑞士經由公民投票，增修憲法第八十九條第五項，其內容乃是關於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，亦即公投通過與否，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。由於聯合國為重要的國際組織，若依據該條文的規定，瑞士加入聯合國需經由公民投票決定。

1981 年 12 月 21 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。1982 年 3 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 1984 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堅持奉持永久的中立政策；瑞士政府見時機已成熟，遂於 1986 年舉行有始以來第一次就是否加入聯合國舉行公投，雖然該次投票，瑞士政府已得到許

²⁵ 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。

²⁶ 依聯合國憲章第七章「對於和平之破壞及侵略行為之應付辦法」中之第四十條，「為防止情勢惡化，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為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，不論其是否為聯合國會員國，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。」

²⁷ 瑞士聯邦委員會早在 1907 年海牙會議時就指出，為解決國際爭端，永久中立國在不具敵意之情況下，為世界和平提供適當協助。趙國材，前揭文，頁 85；或見：石立哨，「沙皇俄國和兩次海牙國際和平會議議」，《歷史研究》，1975 年 5 月，頁 99-100。

²⁸ 有關瑞士歷年參與聯合國維持和平行動的內容，請參見：註 17，附件 7。

多企業界的支持，然而結果卻大乎意料之外：公投結果有百分之 75.7% 的選民投下反對票，同時 23 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決心。人民最大的問題不單在於加入聯合國會違反瑞士的中立原則，而是從國聯時代就根生的不信任感，認為國際組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。²⁹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，但結果卻造成了政府和輿論界的對立。中立對瑞士而言，已不僅是一種政治狀態，而是被提昇為一種傳統，不容易打破。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，不會影響瑞士之外交政策，亦不會影響瑞士在聯合國各個專門機構所發揮之作用」。³⁰

三、瑞士九 年代的積極中立政策

自八 年代中期，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，尤其是聯合國。為了避免被國際社會邊緣化，政府善用各種文宣和研究報告，指出加入聯合國的優點和必要性。雖然八六年公投的嚴重挫敗，但瑞士政府還是未改變加入聯合國的決心。

八 年代末期，國際情勢出現大轉變。1989 年東歐各國民民主化運動，1990 年德國統一，1991 年蘇聯解體，獨立國協成立。東西方冷戰結束，國際局勢進而整個改觀，而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，引起產官學者的熱烈討論；為了面對新的國際情勢，瑞士開始積極地調整其原本的較消極、嚴謹的中立政策，而以一種較開放、較富彈性的做法來面對。1990 至 1991 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。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，瑞士對於其以往對國際社會經濟制裁的保留政策劃下句點。瑞士在 1990 年至 2000 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，同時她也延伸對其中立政策的解釋。³¹然而，儘管如此，對於以軍事為主的北約（NATO），瑞士則從來就沒有考慮過，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，還暗示地說明了反對加入任何超國家主義的軍事聯盟。³²

四、二十一世紀的新關係

²⁹ Peter Stacher, CH libre, "Why is Switzerland not a member of EU and NATO?", (CH libre, Oct. 1996).

³⁰ 趙國材，前揭文，頁 80。

³¹ "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." See: Swiss Neutrality, http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/e/home/thema/intlaw/neutr.html.

³² Christoph Morgeli, "The essence of Swiss neutrality" (General Assembly, 8 May 1999).

瑞士對加入聯合國的議題，自六十年代開始就從未停止，只是人民對中立政策的堅持和保守的態度，使得瑞士政府一直停留在「只聞雷聲而不見雨下」的情形。繼 1986 年公投的失敗，到了 92 年，才有議員 Rosmarie Bar 首次提出有關「聯合國會籍」(UN Membership) 的國會動議，但遭到否決，而後也分別有四次的相同動議，不過沒有一次是成功的；³³一直到 1998 年 9 月，國會跨黨派委員提出「瑞士加入聯合國」(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。

1997 年 6 月 5 日，國會議員 Remo Gysin 提出一動議，要求聯邦委員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。1998 年 6 月 18 日，國會議員 Andreas Gross 再度要求聯邦委員會應提出一份報告，說明自 1986 年以來瑞士和聯合國間的合作關係。聯邦委員會答應此要求，並於 7 月 1 日發表該份研究報告。聯邦政府在報告總結表示，「只要政治上具可能性，聯邦政府將會樂於贊成加入聯合國之階段性目標」。³⁴

1998 年 9 月 8 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 12 月 23 日，聯邦委員會也宣佈他們預計將此計劃列入政府 1999 到 2003 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³⁵必須在十八個月內有十萬名以上之公民連署提出創議性提案，便可具體要求增訂、修改或廢止憲法中具體條文，部分或全部條改或增刪憲法。而在連署完成後，必須送交至聯邦總務處審核是否合法，再送交由聯邦委員會審查向國會提出建議，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」的創制案，從開始進行到最後完成十萬人以上的簽署共計花了近一年半的時間；至 2000 年 3 月 6 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；4 月 11 日，瑞士聯邦政府正式確認創制案發動。為了達成這個立法目標，從 2000 年 6 月 28 日到 10 月 5 日聯邦委員會進行了一項諮詢過程。依聯邦憲法一百四十七條，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；³⁶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。³⁷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。

2001 年 7 月和 9 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；³⁸而瑞士政府隨即在 10 月公佈，「瑞士申請加入聯合國」一案將在

³³ 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).

³⁴ 請參見註 13，頁 7。

³⁵ 「公民創制」是在 1891 年修改憲法時被引入憲法中。

³⁶ 諮詢結果細節，請參見：註釋 13，頁 36。

³⁷ 見註釋 13，頁 36~38。

³⁸ 詳細票數可參照表一。

2002 年 3 月 3 日舉行公投。

2002 年的 3 月 3 日，瑞士公民就瑞士加入聯合國的提案進行投票，而開票的結果不但使各國感到驚訝，更使聯合國感於興奮，這結果使瑞士成為聯合國的第 190 個會員國。瑞士聯邦政府發言人卡薩諾瓦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 12 個邦的同意。根據瑞士的有關法律規定，提案如獲得超過半數以上的選民和半數以上邦的同意即獲得通過。瑞士共有 23 個邦，其中六個半邦由三個全邦一分二而成，稱半邦，選票實際按 23 個邦計算。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為四百五十萬。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，並要求聯合國接納瑞士為聯合國會員國。戴斯表示，瑞士希望在今年 9 月召開的聯合國大會上被正式接納為聯合國會員國。³⁹ 不過，瑞士總統威利格在結果出爐後，發表強調，瑞士打算仍保持中立國地位，⁴⁰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，雖然瑞士成功跨過該門檻，不過此次投票的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及社會的穩定，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正聲明，⁴¹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，還大幅地列舉了加入聯合國的好處，聯邦主席卡斯帕維利勒就對媒體表示，加入聯合國有助於促進瑞士經濟發展，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，瑞士確實也加入聯合國，我們還是可以從瑞士的這一項大轉變，看到該國家在中立外交政策上的變化及她對國際事務的關心。

表一：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

³⁹ 歐洲日報，4 March, 2002.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 歐洲日報，5 March, 2002.

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	瑞士上院以 24 票贊成，16 票反對通過加入聯合國的決議
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 邦否決政府的提案，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	國會跨黨派委員會提出「瑞士加入聯合國」創制案
2000年3月	創制案完成，共有 124,772 人連署
2000年4月	瑞士聯邦政府正式確認創制案發動
2001年7月	瑞士上議院以 37 票贊成，2 票反對，通過加入聯合國案
2001年9月	瑞士下議院以 153 票贊成，42 票反對，通過該案
2001年10月	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 個邦中有 12 個超過支持率 50%，公投結果同意加入聯合國
2002年7月	瑞士將入會申請書提交聯合國秘書長安南
2002年9月	聯合第 57 屆大會通過瑞士加入會員案

資料來源：1. Switzerland's UN Policy Historic Steps, www.eda.admin.ch/sub_uno/e/uno/intpar.htm.
 2. 吳巨盟，「瑞士透過公投加入聯合國」初稿，(台北：2000年9月)
 3. 作者自行整理。

五、影響瑞士加入聯合國的原因

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，許多聯合國的轄下組織也設立於此地，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和平維持任務，並提供了相當的人力、物力和金錢的資助；瑞士聯邦政府在回覆人民創制案的白皮書⁴²裡，指出瑞士應加入聯合國的原因有下列幾項：

1. 瑞士應出現在全球組織；
2. 聯合國的目標和瑞士外交政策是一致的；⁴³
3. 瑞士早已和聯合國關係密切，加入的時間已來臨；⁴⁴
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層級上有更好的調適空間；

⁴² 請參見：註 13。

⁴³ 請參見：註 17，頁 15。

⁴⁴ Swiss Government Speech, "Switzerland's accession to the United Nations: the time has come!", <http://www.eda.admin.ch>.

6. 成為聯合國會員，瑞士才能對未來國際法的形成有影響力；
7. 增加日內瓦的國際地位；
8. 聯合國已變得更有效率。

不過深究促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：

（一）冷戰結束與聯合國的改變

自從 1946 年聯合國開始運作以來，國際上就是美國及其聯盟與蘇聯及其聯盟之間的冷戰。而聯合國集體安全防衛系統能成功運作的最基本條件 - 安理會的常任理事國⁴⁵間的全體一致，因而很少出現應有的一致同意，也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。冷戰的結束，聯合國面臨新的國際情勢，大規模戰爭減少，但區域性的衝突卻從未間斷，聯合國擔負維護和平的責任也就越大。聯合國維持和平行動之目的，主要係抑制威脅和平之局部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。

自冷戰結束以來，聯合國維持和平行動之範圍已逐漸擴大，同時任務出動的次數也不斷增多。以 1945 年到 1987 年，42 年間聯合國授權 15 次的維持和平部隊任務，但在 1988 年至 1992 年，5 年內聯合國卻派遣了 13 次的維持和平部隊，⁴⁶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，但另一方面，也可以見東西方冷戰結束，安理會內意見不一致的情況大幅減少（見表二）。瑞士的加入則是見於聯合國內部的改變，肯定聯合國現今運作的好轉，更是對聯合國在維護國際秩序的肯定。

表二：安理會否決次數

時間	安理會否決的次數	平均
1945-1990	282 次	一年平均大於 6 次
1991-1997	7 次	一年平均一次

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

（二）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為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，得到殊多的利益；目前約有二十個國際組織設在此地，其中二分之一為聯合國組織的體系；約有一百四十個國家在此設立代表處；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；而每年也有近九萬個會議代表來日內瓦開

⁴⁵ 聯合國常任理事國為美國、蘇聯、英國、中國及法國。

⁴⁶ 陳文賢，前揭書，頁 11。

會，他們不僅為當地的飯店業和餐飲業帶來商機，更提高瑞士的就業機會；以聯合國來說，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，⁴⁷現在，每十份工作，就有一份是由這些國際組織提供，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具重要。總計來說，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郎。⁴⁸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，瑞士就得到近五千七百三十萬美元的收益。⁴⁹

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，並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，其處理的內容像是人員薪資問題、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做出表示，用以保障瑞士的經濟利益，同時，瑞士還可以完全掌控他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，國際組織在日內瓦的成立，也豐富了瑞士的社會文化，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。

（三）增加國際發聲機會，提昇國際形象

目前觀察員的狀態對瑞士來說有許多的缺點，特別是無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，只剩梵蒂岡、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最大的利益。聯合國提供了一個雙邊及多邊的國際交流環境，也是目前唯一一個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。而會員國在這個環境裡，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，雇主保護，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

⁴⁷ See Cantonal Statistics Office, Geneva 1999.

⁴⁸ See the Message on Financial Aid to the Property Foundation for International Organizations (FIPOI) in Geneva, dated 17. 11. 1999, BB1 2000 453.

⁴⁹ 見註 13，頁 26。

資訊和服務。但是，目前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，也使瑞士將被排除在安理會之外，如果瑞士成為聯合國會員國，那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，更加強各國對瑞士的良好印象。

（四）全球化的影響

這裡提到的全球化影響將分由兩部分來解釋；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。首先，由於強大的市場經濟自由化，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，不然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 1990 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 1996 年底時已超過 5%；⁵⁰更者，由於瑞士法郎強硬，在國際市場的競爭中更顯不利地位，特別是瑞士不是歐盟的成員國，更是雪上加霜；瑞士自 1993 年否決了歐洲自由貿易協會（ EFTA ）和歐盟簽署的十九國歐洲經濟區（ European Economic Area/EEA ）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，⁵¹甚至連瑞士當地的大公司 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、社會又相近的奧地利順利加入歐盟後，不論是外資公司，或是瑞士的本土公司，都可能圖利益之更，將投資計劃或生產公司轉設立在奧地利；以長期來看，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，兩年後，周邊國家經濟略復甦，瑞士的情況也跟著好轉，到 1998 年時經濟成長率達 1.75%。無論如何，瑞士在近十年間經歷了自七十年代以來最困難的時期。

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，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解決，全球的問題必須要由全球人類一同解決；聯合國是目前唯一，也可以說是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，而成為其會員國只有利多而弊少。

（五）推展瑞士外交，確保國家利益

瑞士政府在其九三年的政策白皮書裡，即明確指示瑞士在九十年代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

⁵⁰ 端木美，《瑞士文化與現代化》，（瀋陽：遼海出版社，1999），頁 156。

⁵¹ Barbara Neiderkofler, "The Swiss Question", (The Yale International Forum, Spring 1997).

的不平等；5.環境的保護；而這和聯合國憲章第二章所揭示，組織成立的目標是相同的。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等於是維護瑞士本土的安全。

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，人道救助本就不遺餘力，自五十年代起，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，而國際法的延續發展，可能使非聯合國會員身份的瑞士被排除在外而無法參與。因此，成為聯合國的一員，不但能更準確的針對國家目標而介入國際法的討論，更能有效的維護國家的利益。世界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。

（六）觀察員地位的弱勢化

瑞士自 1948 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組織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保衛該國的權力與利益。當初同為聯合國觀察國的十七個國家，⁵²目前也僅剩瑞士和梵蒂岡；另外，愈來愈多的國際組織或聯盟，甚至是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，目前共有 21 個之多，而瑞士在這裡面的國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，⁵³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。這個地位對瑞士而言已成為一種妨礙；瑞士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一中立國家的地位，而以國家利益和國際地位來看，成為會員國的優點已明顯大於一個觀察員。

肆 瑞士永久中立面臨的挑戰與課題

⁵² 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。

⁵³ 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，前揭書，頁 38。

2002年9月10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190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，⁵⁴而2003年10月瑞士議會改選，一向反移民反結盟的極度保守黨 - 瑞士人民黨（Swiss People's Party）反而得到最多的選票，一躍成為國會裡的第一大黨，⁵⁵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克里斯特夫（Christoph Blocher）；依瑞士聯邦委員會席次分配的「神奇公式」（magic formula），⁵⁶瑞士人民黨僅佔有一席，不過今非昔比，尤其該人民黨在國會的得票率自1999年就有攀升的趨勢；⁵⁷而這次國會選舉完，社會人民黨更要求政府應將重新分配聯邦委員的席次，並威脅揚言，如果議會不通過席次的變更，人民黨將退出聯合政府；這對瑞士常久以來的政治穩定將是一大考驗；假設人民黨能在聯邦委員會裡得到兩個席次，那是否代表著瑞士日後在國際間的角色將走回頭路。

58

而另一個瑞士政府須要面臨的，則是這次各邦投票結果所透露出的潛在變數；瑞士公眾意見一向是分歧，或以區域，或以語言，又或以年齡來區分；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，青年人同意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投票中發現，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大條約時，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，即可以有效的否決公投，是否會發生少數人否決多數人意見的情形呢？不過，不管最後情形為何，可以確定的是保守黨如今已成為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是困難重重。

伍、結論

與奧地利之永久中立外交相比較，在列強以多邊條約保障瑞士中立之情形下，瑞士

⁵⁴ Helena Bachmann, "Just One of The Gang", Time Europe, 3/4/2002, Vol. 159, No. 9, p. 43.

⁵⁵ The right-wing Swiss People's Party (SVP) becomes the biggest force in parliament after winning almost 28% of the vote in general elections.

⁵⁶ 瑞士聯邦委員會的神奇公式乃始於於1959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主黨各二席，而瑞士人民黨一席。

⁵⁷ Details please see: BBC, Switzerland Timeline, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/europe/country_profiles/1035752.stm.

⁵⁸ Honor Mahony, "Victory for Swiss right wing party", (Euobis, 20.10.2003).

永久中立的條件顯得較為優勢。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，也促使瑞士對自身中立政策定義的改變及調整，雖然中立政策使得瑞士得以和平的渡過了七個世紀之久，但是長期以旁觀者的角色置身於國際事務之外，這種獨善其身的做法，早已引來各國對瑞士的自私之說。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單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，以及歐洲共同經濟區建立後，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。

瑞士作為永久中立國，其作用有時也是其他國家所不能替代的。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。瑞士因中立主義而平安的走過七百多個年頭，如今冷戰結束，瑞士加入聯合國，是意謂中立主義的存在意義之殆盡，還是身為國際社會一員所必然的選擇？不過，無論如何，瑞士政府對中立政策的定義確也愈來愈富有彈性，而越來越多的事實也證明，瑞士政府正試圖走出永久中立的孤立消極狀態。

參考書目

一、中文圖書

1. 《大美百科全書》，第 26 卷。台北：光復書局，1991。
2. 丘宏達，《現代國際法》。台北：三民書局，1995。
3. 趙國材，「論永久中立國與聯合國」，宋燕輝、集與鎧（編），《聯合國與歐美國家論文集》。台北：中研院歐美研究所，1997。
4. 李國雄，《比較政府》。台北：中華電視公司，2000。
5. 李適然，《政治學體系》。台北：作者自版，2002。
6. 胡祖慶譯，《國際關係》。台北：五南，1995。
7. 許仟，《歐洲各國政府》（上冊）。新店：漢威，1997。
8. 葉陽明，《歐洲政治論集》。台北：五南，1988。
9. 鄒文海，《各國政府與政治》。台北：正中，2000。
10. 鄒文海，《各國憲法彙整》。台北：三民，1959。
11. 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，1996。
12. 劉青雷，《現代國際關係中的中立與不結盟》。台北：幼獅，1984。
13. 蔡政文，《核子時代國際關係的特質》。台北：三民，1977。
14. 謝瑞智，《憲法大辭典》。台北：地球，1992。
15. 薩孟武，《政治學》，台北：三民，1969，第 4 版。
16. Dulffer, Jost 著，朱章才譯，《二次大戰與兩極世界的形成》。台北：麥田，2000。
17. Elazar, Daniel J. 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。
18. 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，1993。
19. Ranney, Austin 著，胡祖慶譯，《政治學》。台北：五南，1982。
20. Wheare, K.C. 著，傅曾仁等譯，《聯邦政府》。台北：商務，1992。

二、英文圖書

1. Alapuro, Risto, ed. *Small States in Comparative Perspective: Essays for Erik Allardt*. Oslo:Norwegian University Press, 1985.
2. Arter, David. *The Politics of European Intergration in the Twentieth Century*. Aldershot: Dartmouth Publishing Co., 1993.
3. Bauwens, Werner, Armand Clesse, and Olav F. Knndsen, eds. *Small States and the Security Challenges in the New Europe*. London: Brassey's, 1996.
4. Birnbaum, Karl E., and Hanspeter Neuhold, eds. *Neutrality and Non-Alignment in Europe*. W. Braumeuller: Austrian Institute for International Affairs, 1982.
5. Goetschel, Laurent, ed. *Small States Inside and Outside the EU: Interests and Policies*. Boston,

- Mass.: Kluwer Academic Publishers, 1998.
6. Harden, Sheila, ed. *Neutral States and the European Community*, UK, Brassey's, 1993.
 7. Hakovirta, Harto. *East-West conflict and European Neutrality*. Oxford: Clarendon, 1988.
 8. Kobach, Kris W., *The Referendum, Direct Democracy in Switzerland*. England, Dartmouth Publishing, 1993.
 9. Karsh, Efraim. *Neutrality and Small States*. London: Routledge, 1988.
 10. Kruzel, Joseph, and Michael H. Haltzel, eds. *Between the Blocks: Problems and Prospects for Europe's Neutral and Nonaligned States*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1989.
 11. Linder, Wolf, *Swiss Democracy*, London: St. Martin's Press, 1994.
 12. Laird, Robbin, *The Europeanization of the Alliance*, Boulder: Westview Press, 1991.
 13. Metcalf, Michael, and Raimo Vayrynen, eds. *The End of the Cold War and Four Small European Democracies*. Boulder: Westview, 1993.
 14. Neuhold, Hanspeter, & Hans Thalberg, (eds.) *The European Neutrals in International Affairs*, Colorado: Westview Press, 1984.
 15. Neuhold, Hanspeter, ed. *The European Neutrals in the 1990s: New Challenges and Opportunities*. Boulder: Westview, 1992.
 16. Naresimha, Murthy, P.A. and B.K. Shrivastava. *Neutrality and Non-alignment in the 1990s*. New Delhi: Radiant, 1991.
 17. Ross, John F.L., *Neutrality and International Sanctions-Sweden, Switzerland and Collective Security*, London: Praeger, 1989.
 18. Tsoukalis, Loukas, (ed.), *The European Community: Past, Present & Future*, Oxford: Blackwell, 1983.
 19. Wallace, Helen(ed.), *The Wider Western Europe Reshaping the EC/EFTA Relationship*, London: Pinter, 1991.

三、中文論文期刊

1. 王泰銓,「瑞士聯邦憲法」,《世界各國憲法大全》,國民大會憲政研討委員會,1995。
2. 王泰銓,「歐洲經濟區域之推展」,《問題與研究》,34卷5期,1995。
3. 王傳照,「瑞士採取中立政策的地緣政治因素」,《國防雜誌》,17卷8期,2002,頁94-107。
4. 卡斯柏·維利傑,成德譯,「九〇年代瑞士國家安政策」,《國防譯粹月刊》,18卷11期,1991,頁54-58。
5. 吳仕醒譯,「歐洲中立國的國防」,《國防譯粹月刊》,10卷2期,1983,頁87-94。
6. 吳巨盟,《瑞士透過公投申請加入聯合國之研究》。台北,2003。
7. 李俊增,「論瑞士全民性公民投票」,《憲政時代》,23卷4期,1998,頁58-80。
8. 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》,12? 1期。台北:中歐貿易促進會,1993。

9. 周煦,「國際新秩序中聯合國的集體安全制度」,《國際關係學報》,第7期,1992,頁61-79。
10. 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,頁143-191。
11. 林岩哲,「美蘇和解下的聯合國」,《問題與研究》,30卷1期,1991,頁21-30。
12. 林婉蓉,「瑞士向聯合國說 YES」,《遠見雜誌》。台北,2002年4月。
13. 林碧炤、楊永明,「聯合國的重要性、功能與成就」。台北:新世紀智庫論壇,14期,2001。
14. 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》,55期,1996,頁159-190。
15. 郭秋慶,「西歐公民投票的執行及其功能之分析」,《空大行政學報》,8期,1998,頁151-168。
16. 陳文賢,「聯合國與集體安全」,《問題與研究》,34?9期,1982。
17. 陳純一,「非會員國駐聯合國觀察員之地位」,《問題與研究》,33卷1期,1983。
18. 游麗嘉,「阿爾卑斯的伊甸-瑞士立國七百年記」,《世界通訊》,1991,頁4-11。
19. 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》,36卷11期,1997,頁23-40。
20. 楊斐茹,「瑞士參加國際貨幣基金會之過程」,《問題與研究》,32卷9期,1993,頁67-70。
21. 葉祖灝,「瑞士的憲政與政府」,《三民主義學報》,8期,1984,頁43-46。
22. 鄒忠科,「奧地利加入歐洲聯盟的中立問題」,《俄情雜誌》,4卷4期,1995,頁13-29。
23. 潘淑杏,「九十年代瑞士歐洲聯盟政策之研究」,《淡江大學》。台北:淡江,1997。
24. 潘淑杏,「影響瑞士加入歐洲聯盟之政治因素」,《俄情雜誌》。5卷5期,1996。
25. 蘇文森,「七百週歲的瑞士」,《歷史月刊》,42期,1991,頁98-101。
26. 蘇秀法,「從芬蘭加入歐體看中立國的義務」,《問題與研究》。33卷3期,1994。
27. 蘇秀法,「瑞士對聯合國及歐盟之關係」,《問題與研究》,33卷6期,1994。

四、西文期刊

1. "A Special case", *Economist*, 14 Feb 2004, pp.3-5.
2. "Just a toe across the line", *Economist*, 9 Mar 2002.
3. "Splendid isolation", *Economist*, 14 Feb 2004, pp.13-15.
4. "The Blocher Factor", *Economist*, 14 Feb 2004, pp.5-6.
5. "The UN will do for now", *Economist*, 7 Sep 2002.
6. "Voting as a way of life", *Economist*, 14 Feb 2004, pp.6-8.
7. Bachmann, Helena, "Just One of the Gang", *Time (Europe)*, 4 Mar 2002.
8. Cosh, Colby, "Swiss Voters Govern Switzerland", *Citizens Centre Report*, vol. 30, 3 Mar, 2002.
9. Daniken, Franz von, "Does Switzerland Want To Join the European Union?", Institute of European Affairs-Keynote Speeches.11th June 2001.
10. Kumar, Prerna, "Columbia Missourian: Switzerland Joins United Nations", *Missourian*, Columbia. Missouri: 19 Nov 2002.
11. Morgeli, Christoph, "The essence of Swiss neutrality", General Assembly, 8 May 1999.
12. Neiderkofler, Barbara, "The Swiss Question", *The Yale International Forum*, Spring 1997.

13. Stacher, Peter, "Why is Switzerland not a member of EU and NATO?", *CH Libre*, Oct. 1996.

The Study of Transition of Switzerland's Neutrality Foreign Policy in the Case of Joining the United Nations

Carol Tsai*

【 Abstract】

3 March 2002 was a very significant day to Switzerland and his people. Both the people and the cantons (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 190th member of the United Nations eventually. 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. And, analyze the reasons of Switzerland's joining the UN.

Key words: Switzerland; Neutrality; United Nations

* Postgraduate student, Institute of European Studies, Nanhua University.