

國際法對於戰時中立及永久中立國之規範

廖福特

中央研究院法律學研究所研究員

摘要

『聯合國憲章』採用不使用武力原則，僅允許自我防衛。在無法完全消弭戰爭的情況下，國際社會長久以來致力於兩件事，一者是限制在戰爭中使用某些武器及作戰方法，即國際人道法所稱之海牙體系。另一者是努力使武裝衝突人道化，即日內瓦體系。兩者均規範中立國之地位及作為。國際法沒有直接的國際條約規定永久中立國之權利及義務。由學理及國家實踐觀之，永久中立國之核心原則包括放棄發起戰爭之權利、不參與交戰國之戰爭、禁止交戰國因為軍事目的而使用其領土、不允許外國在其國內設立軍事基地、不參與軍事同盟、有義務維持中立、平等對待交戰國。參與國際組織不會影響其永久中立地位，永久中立國只要不是直接參與軍事行動，不違反其永久中立地位。而達成永久中立之方式有不同類型，可能是單方行為、雙邊條約或是多邊條約。亦有單方宣示永久中立，再得到聯合國大會確認者。對於台灣而言，本文認為，首先如果選擇戰時中立的話，應該遵守『海牙第五公約』及『海牙第三公約』與四個『日內瓦公約』及其議定書。其次，有關是否成為永久中立國，應該採用武裝中立，以公民投票之方式表達台灣人民之集體意志。

關鍵詞：國際人道法、永久中立國、『海牙公約』、『日內瓦公約』

壹、前言

在討論中立時，可能會提出諸多不同的中立理念，例如中立政策（neutrality policy）、中立主義（neutralism）（Zecha, 2011: 35）、武裝中立與非武裝中立、完全中立與不完全中立、領土完全中立與不完中立（蕭琇安，2008：35）、芬蘭化（李俊毅，2014：43-44）、中立化（謝瑞智，2012：270）等概念，不過本文從國際法討論中立議題，因此本文只討論國際法所稱之戰時中立（neutrality in war）與永久中立（permanent neutrality）這兩個概念，同時更著重於從國際法分析永久中立之特質。

如果要從國際法探究永久中立國，應該先理解國際法如何規範戰時中立，因此本文第貳節討論戰時中立之國際法規範。而當論述永久中立國時，其實其牽涉三個因素，第一個因素有關主體，即是否只有國家才能成為永久中立之主體，或者如過去某些區域之中立，例如奧蘭群島（Aland Islands）及斯匹次卑爾根島（Spitsbergen），或是麥哲倫海峽（Magellan Strait）、蘇伊士運河（Suez Canal）及巴拿馬運河（Panama Canal）等（Detter, 2013: 210），其牽涉特定島嶼或是國際通道，而非以國家為主體，為了集中論述議題，本文先暫且不論此議題。因此本文將集中討論永久中立之內涵及方式，不過因為國際法尚未直接對永久中立之內涵做規範，因此本文第參節透過學理及各國實踐，希冀能呈現永久中立之內涵。而永久中立之方式與是否永久地成為中立國有關，因此本文第肆節論述各國成為永久中立國之方式。本文在第伍節以思考台灣所面對之相關問題作為結語。

貳、戰時中立之規範

在討論中立概念時，相對的概念是戰爭，因而必須討論國際法如何面對戰爭。早期國際法並沒有禁止戰爭，甚至有義戰之理念（Klabbers, 2013: 188），因此戰爭可以作為解決爭端的方式之一，亦為國際法所允許。

不過在第二次世界大戰之後開始採取不使用武力原則，最重要的是『聯合國憲章』（*Charter of the United Nations*）第 2 條規定，「各會員國在其

國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立。」此規範已被認為具有習慣國際法之效力，拘束所有國家（Shaw, 2008: 1123）。不過這是規範各國不得使用武力，但是當有國家違反時，其他國家依然必須防衛，因而『聯合國憲章』第 51 條規定，「聯合國任何會員國受武力攻擊時，在安全理事會採取必要辦法，以維持國際和平及安全以前，本憲章不得認為禁止行使單獨或集體自衛之自然權利。」所以『聯合國憲章』所規定之武力使用包括三種情形，第一是個別國家單獨自衛，第二是多數國家集體自衛，第三是安全理事會所採行之國際和平行動。即使國際法努力規範不使用武力原則，但是卻無法完全消弭戰爭。

不論是過去或現在國際法都必須面對戰爭，並逐步形成國際人道法之發展。近代國際人道法之發展已有 150 年之歷史（中華民國紅十字總會，2015），國際人道法也被稱為戰爭法或武裝衝突法（中華民國紅十字總會，2008：50）。亨利·杜南（Henry Dunant）先生目睹 1854 年克里米亞戰爭及 1859 年義大利戰爭之殘酷，乃於 1863 年創立紅十字會（童振源，1994：24），因而亨利·杜南（Henry Dunant）先生被稱為國際紅十字運動之父（烏梅希·卡達姆，2008：19）。

傳統戰爭法有兩大政策，軍事必要性政策允許使用為達到合法戰爭目的所必須的武力，只要該行為符合相關性與比例性，就不違反法律。人道政策要求即使在敵對時也要將不必要的死亡、傷害、苦難降至最低（陳隆志，1999：430）。當然在過去戰爭中一直存在著其自有之法則，而最早將國際人道法則成文法化的是 1864 年『日內瓦減低軍事傷患公約』，1874 年在比利時布魯塞爾舉行的外交會議中，在蘇聯提議下形成『戰爭法律及習慣國際宣言』，但是因為各國政府不願意受國際條約之拘束，最後並沒有簽訂條約，然而既使如此此次會議依然是有關將戰爭法則法典化之重要會議。到了 1899 年才有『海牙公約』之訂定，分別規範海上及陸上戰爭之原則，這些原則從 1907 年以後開始檢討，於是在 1907 年訂定一新的有關海上戰爭之公約，而直到 1929 年才簽訂新的『戰俘公約』及『改善戰地傷病軍人待遇公約』。1934 年國際紅十字會第十五次會議在東京舉行，國際

紅十字會曾經提議訂定一有關戰爭中保護平民之條約，但是各國政府並沒有付諸行動，因此二次大戰中並沒有關於戰爭中保護平民之國際條約規範，新的規範必須等到二次大戰結束以後，才真正付諸實踐，後來形成新的日內瓦公約系統（International Committee of the Red Cross, 2002: 8-10）。

國際紅十字委員會（International Committee of the Red Cross）將國際人道法規範圍區分為幾種類型，包括武裝衝突之被害人（victims of armed conflicts）、戰爭之手段及方法（methods and means of warfare）、海戰及空戰（naval and air warfare）、文化資產保護（cultural property）、刑事追訴（criminal repression）及其他條約（other treaties relating to IHL）等五種（International Committee of the Red Cross, n.d.）。

在無法完全消弭戰爭的情況下，國際社會長久以來致力於兩件事，一者是限制在戰爭中使用某些武器及作戰方法，另一者是努力使武裝衝突人道化。而國際人道法也常常被稱為包括海牙體系及日內瓦體系，前者主要規定作戰手段及方式，而後者著重於保護戰俘、傷病者、平民、醫療人員等（于耀東、王文，2010：286；趙國材，2015：42；余寬賜，2002：177-80）。海牙體系主要是以 1907 年所簽訂的諸多有關戰爭及中立規則的『海牙公約』為核心，而日內瓦體系現在主要是 1949 年的四個『日內瓦公約』及其附加議定書，四個『日內瓦公約』分別為：『第一公約』：日內瓦改善戰地武裝部隊傷兵員境遇公約；『第二公約』：日內瓦改善海上武裝部隊傷兵員及遇船難者境遇公約；『第三公約』：日內瓦關於戰俘待遇公約；『第四公約』：日內瓦關於戰爭中平民保護公約。主要的兩件附加議定書分別是：『第一附加議定書』是關於國際性武裝衝突中平民的保護；『第二附加議定書』是關於非國際性武裝衝突中平民的保護（李怡俐，2015：52）。

國際法中立規範發展的理由主要有兩點，一者是保護中立國之利益，使其不因他國戰爭而受到損害。另一者是確保中立國嚴守中立之立場，以保障交戰國之利益（蕭琇安，2008：34）。法律意義之戰時中立系指一國不介入他國之戰爭（趙國材，1997：58），因而中立國一方面享有不受傷害之權利，其指中立國與交戰國之間仍然是和平法律關係。另一方面中立國必須負擔不參與義務及無差別義務，不參與義務是指不支持任何交戰之

一方，而無差別義務是指禁止歧視，同等對待交戰之雙方（Vitzthum, 2006: 783-84）。

在海牙體系，國際法對於中立概念之法典化，相當重要的是 1856 年英國及法國等七個歐洲國家在巴黎簽訂『戰時海上國際法宣言』（*Declaration Respecting to Maritime War*），後來在 1907 年第二次海牙和平會議簽訂諸多條約，而其中與中立規範最有關係的是 1907 年 10 月 18 日簽訂的『海牙第五公約中立國及人民在陸戰中的權利及義務公約』（*Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land*）及『海牙第十三公約關於中立國在海戰中的權利和義務公約』（*Convention (XIII) concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War*）。其中『海牙第十三公約關於中立國在海戰中的權利和義務公約』被歸類為海戰及空戰之範疇，而『海牙第五公約中立國及人民在陸戰中的權利及義務公約』被放置於其他條約之類型。

兩個海牙公約課以中立國不作為、禁止、容忍、維持公平態度等類型之義務（趙國材，1997：60-62），而具體細部之規範內容應該進一步探究前述兩個海牙公約之規定。其中『海牙第五公約中立國及人民在陸戰中的權利及義務公約』所規定之中立國主要義務包括：1. 不得允許交戰國的部隊和裝載軍火或供應品的運輸隊通過其領土，不得允許交戰國在其領土上設立無線電臺或與交戰國陸、海軍聯繫的任何通訊裝置，或利用戰前交戰國在其領土上設立的純為軍事目的、並且還沒有公開為公眾通訊服務的任何此類設施，不得允許交戰國在其領土內組織戰鬥部隊和開設徵兵事務所，以援助交戰國（第 5 條）。2. 中立國如果阻止為交戰國一方或另一方輸出或運輸武器、彈藥，或是禁止或限制交戰國使用屬於它或公司或私人所有的電報或電話電纜以及無線電報器材，應該對交戰雙方公正不偏地予以適用（第 9 條）。3. 中立國必須善待其所收容的交戰國部隊成員（第二章）。中立國即使用武力抵抗侵害其中立的企圖行為也不得被認為是敵對行為（第 10 條）。

而『海牙第十三公約關於中立國在海戰中的權利和義務公約』所規定之中立國主要義務包括：1. 釋放在其水域捕獲之船隻及船員（第 3 條）。

2. 不得將軍艦、彈藥或任何作戰物資，直接或間接供給交戰國（第 6 條）。
3. 阻止任何船隻在它的管轄範圍內得到裝備和武裝，如果它有理由相信這些船隻的目的在於進行遊弋或參加反對與它和平相處的國家的作戰行動的話（第 8 條）。
4. 中立國應將它對交戰國軍艦或捕獲船隻進入其港口、錨地或領水方面所制訂的條件、限制或禁令，公平地適用於交戰雙方（第 9 條）。不過中立國沒有義務阻止交戰國任何一方載運武器、彈藥以及一般為陸、海軍所需的物資出口或過境（第 7 條）。不過中立國可以與交戰國進行非軍事物資之貿易，同時中立國沒有義務禁止私人提供作戰物資給交戰國（Carter and Weiner, 2011: 939）。論者亦提及中立國可能透過私人而間接達到協助交戰國之目的，因為『海牙第十三公約』並未要求中立國必須禁止其國民協助交戰國（Tucker, 2006: 208）。

另外美洲國家組織（Organization of American States, OAS）也在 1928 年簽訂『海戰中立公約』（*Convention on Maritime Neutrality*），其中提到只有中立國的協助行為才會違反中立，個人商業行為並不違反中立（第 15 條）。而中立國不得提供交戰國軍艦或軍事物資，或在戰爭中提供交戰國貸款（第 16 條）。中立國必須釋放被捕獲至中立國之船隻（第 18 條）。中立國也不得禁止交戰國國民離境（第 23 條）。不過中立國沒有義務阻止交戰國任何一方載運武器、彈藥以及一般為陸、海軍所需的物資出口或過境（第 22 條）。其基本規範與海牙公約相當接近。

另一方面在日內瓦體系，也有部分有關中立國之規範。例如『第一公約』：『日內瓦改善戰地武裝部隊傷兵員境遇公約』第 4 條及『第二公約』：『日內瓦改善海上武裝部隊傷兵員及遇船難者境遇公約』第 5 條都規定，中立國應該準用公約對於傷兵員之保護。日內瓦『第一公約』、『第二公約』與『第四公約』都規定，如果中立國經有關國家邀請或自願提供服務而執行任務時，在行為上須對本公約所保護之人員所依附之衝突一方具有責任感，並須充分保證能適當執行其所負之任務，且能公允執行之。同時衝突各方之醫務飛機得在中立國之領土上空飛行，必要時，得在該國領土降落，或用以為停留站。該項飛機之飛越上述領土，應預先通知各中立國，並服從一切水陸降落之命令。『第三公約』：日內瓦關於戰俘待遇公約則

是規定得以將戰俘拘禁於中立國。而『第四公約』：日內瓦關於戰爭中平民保護公約亦規定，衝突各方得透過中立國設立中立化地帶，以保護傷、病戰鬥員或非戰鬥員及不參加戰事及雖居住在該地帶內而不從事軍事性工作之平民。

有論者批判認為，在大規模的戰爭中，海牙公約關於中立國權利義務的規定是難以實現的。大國作為交戰國與中立國的態度和政策是截然不同的（王鐵崖等，1992：690）。亦有論者將四個『日內瓦公約』稱為非理性戰爭行為之理性人道規範（廖福特，2003：5）。國際人道法期待的目標是限制作戰方式及維持人道保護，但是其中的難題是要在武裝衝突中維持這些價值，遠比平常時還要困難，交戰國會失去理性，即使是中立國有時候也難以維持應有之價值理念。

參、永久中立之內涵

國際法意義下的永久中立國，與前述戰時中立之不同處是戰時中立國之地位有條約之規範，然而國際法並沒有對於永久中立國做定義，亦沒有直接的國際條約規定永久中立國之權利及義務。因此應該由學理及國家實踐進一步論述之。

從時間序列而言，理論上戰時中立與永久中立最明顯不同是戰時中立是以戰爭發生為條件而產生戰事性的權利義務關係，而永久中立地位則預期某一國家在未來戰爭中將保持中立之義務（Bring, 2013: 21）。因而戰時中立是發生戰爭時國家才需要判斷是否維持中立，而永久中立則是宣示確認之後適用於永久之未來。

從自我武裝而言，永久中立國並不是完全沒有自我防衛武力之國家，其依然得以行使自我防衛權力，因此得以自我之武裝能力作自我防衛，以保持國家獨立完整，同時維持永久中立性。因而國家可以選擇成為非武裝永久中立國，亦可以成為武裝永久中立國。

一、學說看法

且讓吾人瞭解學者對於永久中立國內涵之論述。有認為永久中立國負有不得參與侵犯性戰爭的自制義務和在列強中保持均衡的公平義務（蘇義雄，2007：72）。有認為永久中立可稱為是一種特殊狀態之中立，乃國家自願承擔永遠不發動戰爭，除自衛外，不參與任何戰爭，不同任何國家締結軍事同盟義務之一種法律地位（趙國材，1997：58；Havel, 2000: 161）。

亦有學者明確列出永久中立國的義務有五項：（1）除自衛外，不得從事戰爭；（2）任何涉及敵對危險的、給予軍事基地或允許他國為軍事目的的使用該國領土的協定，例如同盟條約、保護條約等，均不得締結；（3）在他國戰爭期間，遵守中立規則；（4）不容許外國干涉其國內事務；（5）不容許任何國家為干涉他國國內事務之目的而使用中立國的領土（余寬賜，1994：134）。而亦有論者認為，從各國實踐可以歸納出永久中立國之核心原則包括放棄發起戰爭之權利、不參與交戰國之戰爭、禁止交戰國因為軍事目的而使用其領土、不允許外國在其國內設立軍事基地、不參與軍事同盟、有義務維持中立、平等對待交戰國（Subedi, 1993: 249）。

從以上論述可以看出，其實學說上對於永久中立國之法律特質原則有相近之論述，特別是只能基於自衛而從事戰爭，在他國戰爭期間，遵守中立規則，或是不參與軍事同盟等，不過更具體之細節，或可從國家實踐進一步探討之。

二、各國情況

以瑞士為例，瑞士從十六世紀開始採行中立政策，只有在拿破崙戰爭時期的 1789 年至 1815 年之間中斷（Schindler, 1998: 156）。瑞士政府在 1954 年發表報告書，其認為永久中立國在和平時期所應承擔之義務為不得發動戰爭、保衛國家之中立地位、避免採行可能引起他國敵意之政策或行動（Subedi, 1993: 245；蔡明瑩，2004：112）。不過瑞士主張永久中立國享有以下權利，包括領土不被侵犯、得以武力防衛領土、私人公司得以與交戰國貿易、私人公司之貿易自由包括武器、軍需品及其他戰爭物資（Federal

Department of Foreign Affairs of Switzerland, 2012: 36)。永久中立國之義務包括禁止提供武器或軍隊以協助交戰國、不得成為軍事同盟之成員、不得提供其領土供交戰國做軍事用途、對交戰國限制武器、軍需品及其他戰爭物資貿易必須公平適用至交戰國各方（Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland, 2012: 36）。

然而論者認為，奧地利在 1955 年宣布永久中立時，只有提到三種義務，包括不加盟軍事組織、不給予外國在奧地利設立軍事基地、必須善用各種方式維持其中立性（Subedi, 1993: 246）。

其實以上瑞士及奧地利的例子顯現，其具體實踐與前述學說並沒有不符合之處。

三、參與國際組織

對於永久中立國而言，永久中立不是完全孤立不與其他國家互動，永久中立國不是完全自外於國際社會，而只是不參與國際軍事組織或行動，其他國際組織或行動亦會參與，永久中立國不是鎖國，也可以非常國際化。不過對於永久中立國而言，有軍事合作或是可能使用武力之國際組織，會有比較嚴重影響，因此或可聚焦於此種類型之組織。

（一）歐洲聯盟

因為歐洲聯盟（European Union, EU）發展出共同安全及防衛政策，也會牽涉使用武力之議題，因而對於永久中立國而言，亦必須斟酌是否參加歐洲聯盟是否影響其永久中立性。

然而歐洲永久中立國除了瑞士之外都已是歐洲聯盟之會員國，例如瑞典於 1995 年加入歐洲聯盟，同時也積極參與歐洲聯盟之防禦合作（Nielsen, 2013: 18）。論者認為當歐洲永久中立國加入歐洲聯盟時，例如奧地利修改憲法使其得參與歐洲聯盟創造和平行動（peace making operation），其實是將中立之特質限縮至最核心部分，即只要不是軍事同盟，沒有軍事基地，便符合中立之特質（Frischenschlager, 2013: 63）。

另外，即使瑞士非歐洲聯盟會員國，但是瑞士也加入申根條約，其於 2008 年生效。同時瑞士也加入歐洲理事會 (Council of Europe) 。

(二) 北大西洋公約組織

北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, NATO) 的核心目標是透過政治與軍事方法以確保會員國之自由與和平，因而其為軍事合作組織，對於永久中立國而言必須調和其中立政策與軍事合作以避免衝突。

以瑞士為例，瑞士在 1990 年代重新檢視其安全政策，其提出之新政策為「透過合作達成安全」 (Security through Cooperation)，而 2000 年時瑞士政府提出新的安全政策，其強調瑞士憲法所提出之三大原則，第一是預防戰爭發生，第二是如果不能阻止戰爭發生時，必須保衛國家與人民。第三是對於國際和平與安全有所貢獻。因而瑞士也強調與其他國家合作。

瑞士與北大西洋公約組織的關係深化在 1995 年，因為要實踐有關波士尼亞及科索沃的 *Dayton Peace Agreement*，北大西洋公約組織需要進行相當多行動，瑞士乃開放其空軍基地、鐵路及公路系統供北大西洋公約組織使用。不過瑞士認為，為了符合其永久中立國之本質，其參與的是支持和平行動及多邊軍事訓練合作，瑞士並未參與維持和平之軍事戰鬥行為。瑞士在 1996 年參與北大西洋公約組織的和平夥伴 (Partnership for Peace, PFP)，並在 1997 年參加歐洲大西洋夥伴委員會 (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC)。而瑞士政府也在 1999 年參與北大西洋公約組織所領導的「科索沃軍力」 (Kosovo Force, KFOR)，「科索沃軍力」是為了實踐聯合國安全理事會 1244 號決議，以維持科索沃之安全環境。這是瑞士第一次參與北大西洋公約組織所領導的支持和平行動。因此瑞士也認為其在多邊維持和平任務中扮演更大之角色。

而瑞典也參與北大西洋公約組織的和平夥伴，亦參加歐洲大西洋夥伴委員會。芬蘭與土庫曼也建立夥伴關係。

(三) 歐洲安全暨合作組織

歐洲安全暨合作組織 (Organization for Security and Cooperation in

Europe, OSCE) 提供參與國對於各種安全議題之高層政治對話平台，同時改善個人及社群之生活 (OSCE, 2014: 1)，其透過經濟、社會、文化領域之合作，以達到歐洲之穩定與安全。同時其亦希冀創建二十一世紀歐洲的安全架構，因此其亦關注預防外交、武裝衝突後之重建、減少傳統武器等，因而其亦與軍事安全有關。歐洲安全暨合作組織的參與國包括歐洲、北美及亞洲國家。

瑞士在 1996 年及 2014 年擔任歐洲安全暨合作組織主席。而瑞典、愛爾蘭、奧地利、土庫曼都是參與之國家。

(四) 聯合國

聯合國是由主權國家組成之國際組織，設有安全理事會，得以進行經濟制裁，甚至武力維和，以維持國際安全及和平。而對於永久中立國而言，核心問題是成為會員國會不會與聯合國之價值不合，參與經濟制裁及武力維和是否與永久中立國之理念衝突。

1. 會員國

聯合國成立之時，舊金山會議亦討論永久中立國是否符合聯合國之規範，當時各國贊同法國之意見，認為中立國與聯合國之理念不符合，因而瑞士與瑞典並未受邀參與聯合國 (Bring, 2013: 24)。當時聯合國秘書長 Trygve Halvdan Lie 甚至說「我無法在憲章中找到中立這個字」(Fischer, 2013: 29)。

不過所有聲稱為永久中立國之國家都已是聯合國會員國，但是在這些國家加入聯合國時，並沒有特別聲明要求豁免參與國際維和行動，以維持其永久中立之本質。例如奧地利於 1955 年加入聯合國，但是奧地利並沒有對於『聯合國憲章』第七章所進行之軍事制裁問題提出任何保留意見。

而在成為聯合國會員國時討論是否聲明永久中立國之本質，最主要是因為瑞士。在國際聯盟 (League of Nations) 時期，瑞士日內瓦為過去國際聯盟之總部，瑞士於 1920 年以公民投票同意加入國際聯盟，『國際聯盟盟約』(Covenant of League of Nations) 第 16 條規定會員國必須參與經濟制裁，同時在理事會要求時參與軍事制裁。當時瑞士特別聲明：「不得被迫

參加關於盟約之軍事行動，或容許外國軍隊通過其領土，或任由外國在其領土內作軍事準備」，而國際聯盟發表『倫敦宣言』，免除瑞士參與軍事行動，允許外國軍隊過境或在境內為軍事進擊之準備的義務。

即使在瑞士還不是聯合國會員國時，許多聯合國專門組織，例如 International Telecommunication Union (ITU)，World Health Organization (WHO)、World Intellectual Property Organization (WIPO)、International Labour Organization (ILO)，其總部都在瑞士日內瓦，而 World Trade Organization (WTO) 總部亦在瑞士日內瓦，其為聯合國日內瓦辦事處 (United Nations Office at Geneva, UNOG)。

論者認為，瑞士加入聯合國，使其從「孤立的中立國家」走向「積極的中立國家」角色 (蔡明瑩，2004：113)。而瑞士在加入聯合國時也同時強調其永久中立國之本質。

另外比較重要的是，聯合國大會在 1995 年通過有關土庫曼永久中立 (Permanent Neutrality of Turkmenistan) 之決議 (General Assembly, 1995)。其中聯合國大會「確認每個國家依據國際法原則及聯合國憲章而獨立決定外交政策是主權權利」，因而聯合國大會表示「承認及支持土庫曼所宣示之永久中立地位」。而其意義是聯合國大會認為會員國採取永久中立，不會與聯合國之理念衝突，由此亦可看出幾十年來聯合國對於永久中立國之態度之轉變，由最開始的認為永久中立與『聯合國憲章』衝突，到完整接受認為永久中立與聯合國不衝突。

2. 經濟制裁

然而問題是雖然瑞士加入聯合國時特別強調其永久中立國之本質，而其他永久中立國並沒有如此為之，實質上瑞士與其他永久中立國在聯合國所為之行為是否有所不同，以下或可透過經濟制裁及武力制裁等進一步探討。

『聯合國憲章』第 41 條規定，「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。此項辦法得包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵電、無線電、及其他交通工具之局

部或全部停止，以及外交關係之斷絕。」

瑞士認為中立地位與經濟制裁無關，因此永久中立國得以參與聯合國、歐洲聯盟或是其他國家之經濟制裁措施（Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland, 2012: 37）。例如 1990 年之波灣危機，當時聯合國安全理事會通過 661（1990）及 670（1990）兩個決議，要求所有國家對於伊拉克做經濟制裁，而所有永久中立國都參與，即使瑞士當時並非聯合國會員國亦參與之。瑞士成為聯合國會員國之後，瑞士也參與對利比亞、獅子山、伊拉克等之經濟制裁。

因此吾人可以發現，其實永久中立國之特質並不影響參與聯合國所主導的經濟制裁行為。

3. 國際維和

同時『聯合國憲章』第 42 條規定，安全理事會如認第 41 條所規定之辦法為不足或已經證明為不足時，得採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全。此項行動得包括聯合國會員國之空海陸軍示威、封鎖、及其他軍事舉動。而『聯合國憲章』第 43 條規定，「聯合國各會員國為求對於維持國際和平及安全有所貢獻起見，擔任於安全理事會發令時，並依特別協定，供給為維持國際和平及安全所必需之軍隊、協助、及便利，包括過境權。」不過第 48 條也規定，執行安全理事會為維持國際和平及安全之決議所必要之行動，應由聯合國全體會員國或由若干會員國擔任之，並由安全理事會決定之。

而瑞士認為聯合國安全理事會所發動之軍事制裁與戰爭不同，而是實施安全理事會和平與國際安全決定之法律措施，因此永久中立地位也與聯合國依據『聯合國憲章』第七章所進行之軍事制裁無關（Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland, 2012: 37）。瑞士因此認為當其被要求參與時，其已盡可能參與。同時其參與的區域包括東南歐、高加索區域、中亞、中東及非洲，而參與之活動包括避免衝突、建立法治、強化民主機制、提倡國際人道及人權法、安全機制之改革等（Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland, 2015）。例如在 2004 年至 2007 年之間，瑞士派員參

與在阿富汗的多國任務武力 (Multinational Task Force)。

論者將中立稱之為和平法律之機制 (institution of the law of peace)，中立作為和平之工具此理念使得永久中立國得以參與集體安全行為 (Havel, 2000: 259-60)。

瑞士也希望能成為安全理事會之非常任成員國，瑞士在 2011 年提出希望競選 2023-2024 安全理事會之非常任成員國，瑞士認為成為安全理事會之成員國，不會與中立特質衝突，瑞士可以參與投票或是棄權，而瑞士亦無參與集體維和行動之義務 (Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland, 2014: 5-6)。

從以上永久中立國參與國際組織之情形觀之，永久中立國參與國際組織完全沒有問題，不會影響其永久中立地位。而參與國際組織之後，經濟制裁措施明顯地不會影響永久中立國之本質，另外參與國際組織所引發之有關軍事行為，本來所稱的永久中立國不得軍事結盟或是參與軍事行動，其實本質上亦做限縮解釋，如果是偏向國際人道法所稱之「創造」和平，或是維持和平行動的話，不被認為是涉入交戰行為，因而永久中立國亦得參與。基於此，永久中立國只要不時直接參與軍事行動，不違反其永久中立地位。

四、國際法地位

論者有討論永久中立國之國際法地位，有學者認為永久中立國不是完整的國際法人，因為依據傳統國際法，戰爭權被認為是獨立國家的特性之一，而永久中立國除自衛之外戰爭權已被剝奪。有認為永久中立國不失為完整的主權國家，因為雖然戰爭權及締約權受限制，但未委由其他國家行使。而且其亦可維持軍隊從事自衛戰爭。亦有認為，因為永久中立國主權受到限縮，因此可稱為主權受限制的國際法人 (余寬賜, 1994: 136-37)。

不過現在主權國家之評價或應有不同準則，當國際法律規範越來越綿密時，本質並不是消滅主權國家，不過相對地是限制主權國家主權行使之方式及內涵，因而其實現在的主權國家之主權行使都受到限制，就此而言，依然可被成為完整之主權國家。對於永久中立國而言，就算除自衛之外戰

爭權已被剝奪，亦不需要認為永久中立國是主權受限制的國際法人，或是不完整的國際法人。

肆、中立方式與永久中立

一般而言成為永久中立國之方式可能包括依據習慣、單方宣示、雙邊協議、多邊條約等（Havel, 2000: 192-99）。而永久中立之方式，亦會影響個別國家是否能自己主張廢除永久中立地位。

一、單方行為

瑞典中立始於 1809 年被俄羅斯帝國擊敗，後來在 1814 年與挪威戰爭，之後即未參與戰爭。哥斯大黎加在 1983 年由當時總統宣布廢除武裝並永久中立，並將此通知其所有邦交國（Subedi, 1993: 255）。

因此有論者認為，瑞典所聲稱之中立並未在憲法規範，亦未正式宣告（Westberg, 2013: 49），因此瑞典並沒有國際義務必須維持永久中立（Frischenschlager, 2013: 62）。因而亦有論者認為瑞典強調的是不結盟政策（non-alignment policy）（Detter, 2013: 209）。論者也認為，瑞典、芬蘭、愛爾蘭等之中立不是基於任何法律文件，因此他們如果改變中立政策，不會影響其他國家之法律權利（Subedi, 1993: 265）。

以奧地利而言，第二次世界大戰之後，蘇聯、美國、英國、法國與奧地利簽訂『重建獨立民主奧地利國家條約』（*State Treaty for the Re-establishment of an Independent and Democratic Austria*），使得奧地利於 1955 年 5 月重建成為獨立國家。奧地利於同年 10 月宣布永久中立並制訂憲法，其憲法規定奧地利不應參加軍事同盟，不應允許外國在其領土內駐紮軍隊或設立軍事基地，並以所有可能方式捍衛其永久中立地位（Frischenschlager, 2013: 60）。而第 9a 條則規定奧地利國防必須保衛其永久中立地位。奧地利後來通知各國，請求承認其中立地位，並得到各國之積極回應。

而奧地利是以制訂憲法明定永久中立，同時對外宣示，並得到多國積極回應之方式，建立其永久中立之地位。四國與奧地利簽訂之條約是有關

奧地利之主權地位，但是永久中立之決定是奧地利單方決定，從法律觀點而言，這是奧地利之憲法議題，但是不是國際法問題，奧地利可以自行判斷是否維持永久中立地位。

二、雙邊條約

例如馬爾他於 1981 年與義大利以換文之方式宣布永久中立，而義大利承認並尊重馬爾他之主權、獨立及中立。而馬爾他憲法第 1 條明文規定馬爾他為中立國，採取不結盟政策，也拒絕參與軍事同盟。同時明確規範馬爾他領域不能設立外國之軍事基地，除非是馬爾他基於自我防衛、實踐聯合國安理會之決議，或是馬爾他的主權、獨立、中立、領土完整受到威脅，而由馬爾他政府請求之，馬爾他之軍事設施不得提供給其他國家使用 (Subedi, 1993: 249)。

另一個例子是梵諦岡，1870 年普法戰爭期間，義大利乘機出兵攻擊當時依附於法國的教宗國，形成梵諦岡與義大利長達 49 年之僵持。後來於 1929 年 2 月 11 日在羅馬，義大利總理墨索里尼與梵諦岡簽訂『拉特朗條約』 (Lateran Pacts of 1929)，其第 24 條明白規定，教廷不會參與其他國家之紛爭，而梵諦岡城成為中立領土。後來二次大戰之後，義大利憲法亦承認拉特朗條約。

因此對於基於雙邊條約而成為永久中立國者，最重要的是此雙邊條約之持續效力，此永久中立國可能有自己的憲法規範必須遵守，同時亦牽涉雙邊條約義務，除非條約廢棄，否則永久中立國仍有條約義務必須遵守。

三、多邊條約

誠如大家所熟知的，瑞士於 1815 年透過『巴黎條約』獲得當時奧地利、法國、英國、普魯士、蘇聯等歐洲列強承認其永久中立國地位，並保證其領土的完整與不可侵犯的地位。此為依據多邊條約而成為永久中立國的典型例子。

論者認為，瑞士之中立地位已為習慣國際法所保障，而瑞典、印度及冰島之「事實上永久中立」不同。一國得藉片面宣告成為「事實上永久中

立國」，而不得藉片面宣告成為「法律上永久中立國」（趙國材，1997：64）。也有認為，永久中立是各相關國家之同意，不得終止中立，例如瑞士（余寬賜，1994：133-34）。如果國家是基於條約而達成中立，必須要所有條約締約國都同意，才能廢除中立（Subedi, 1993: 242）。

四、聯合國

土庫曼則是 1992 年宣示中立意願，聯合國大會在 1995 年通過有關土庫曼永久中立之決議（General Assembly, 1995）。其中聯合國大會「確認每個國家依據國際法原則及聯合國憲章而獨立決定外交政策是主權權利」，因而聯合國大會表示「承認及支持土庫曼所宣示之永久中立地位」，同時要求聯合國會員國尊重及支持土庫曼之地位，並尊重其獨立、主權及領土完整。而聯合國大會並不是在申請成為聯合國會員國的意義下通過，而是在維持國際安全的意義之下通過，透過聯合國類集體承認的形式，土庫曼的永久中立地位可說具有法律性質（蕭琇安，2008：45）。

然而應該探討的是，土庫曼如果想要放棄永久中立地位，是否需要聯合國大會同意，才有國際法效力。其實聯合國大會之決議在法律上更加確認土庫曼之永久中立地位，但是不是其必要條件，即不是因為聯合國大會決議，才使得土庫曼成為永久中立國，最主要還是土庫曼之自我宣示。因而如果土庫曼未來想要放棄永久中立地位，主要是自己之抉擇，不需要聯合國大會決議通過。

伍、台灣與中立

對於台灣而言，首先應該思考戰時中立之相關問題。當然這是其他國家發生戰爭才需要面對之議題，沒有急迫之需求。然而重點是台灣是否有參與戰爭之必要及實力，這應該嚴肅的評量，畢竟任何戰爭都必須付出沈重的代價。而如果選擇中立的話，則必須面對國際法有關戰時中立之規範，不論是『海牙第五公約』及『海牙第十三公約』，或是四個『日內瓦公約』及其議定書。雖然台灣不是這些條約的會員國，但是這些條約已相當普及，

甚至可以說已有習慣國際法地位，因此台灣應該遵守。而就實質內容而言，作為沒有參與戰爭之國家，也應該維持中立，以避免不必要之傷害。

有關是否成為永久中立國，這應該亦是台灣必須嚴肅思考的問題。首先，有關永久中立之模式，可以是非武裝永久中立，亦可以是武裝永久中立。有人主張台灣應該主動解除軍備宣布永久中立（張俊宏，2011：265），是追尋非武裝永久中立。不過非武裝永久中立是非常高的境界，因為永久中立國不參加軍事同盟，因此必須自己面對如何自我防衛，如果沒有國際架構的可能性，同時又沒有自我防衛力量，恐怕會陷入極端危險之境界，因此恐怕不是好的選擇。

其次，有關永久中立之方式，當然各國前例包括單方宣示、雙邊條約、多邊條約，甚至聯合國大會決議。不過以台灣之處境而言，聯合國大會決議恐怕有非常高度之困難性，因為台灣根本不是聯合國會員國，要聯合國大會決議承認台灣是永久中立國，恐怕是不實際之想法。以多邊條約而言，其需要國際環境，以現在狀況觀之，如要美國、中國、日本及東南亞國家簽訂條約，承認台灣是主權國家，同時是永久中立國，也是非常不可能之事。如果是雙邊條約，最優先的考量應該是讓中國承認台灣為永久中立國，不過中國根本認為台灣是中國的一部分，要中國承認台灣為永久中立國，以現在情勢觀之，恐怕是緣木求魚。因而或許台灣如果要成為永久中立國，應該是採用單方宣示之方式，而以其他國家之前例論之，有的是總統單方宣示，有的是國家憲法規定，對於台灣而言，如果只是總統個人之宣示，恐怕會有憲法職權之爭議，因此能夠真確地表達台灣人民之集體意志的方式，才是比較完備之方式，以現在之法律規範而言，以公民投票之方式表達台灣人民之集體意志，應是可行之方式。當然亦應思考將永久中立之理念放入憲法，更能確保國家之價值取向。而以單方宣示之方式形成永久中立國，並沒有雙邊條約或是多邊條約之拘束，未來是否變更，依然由台灣人民決定之，而不需要斟酌其他國家之意見。

再者，有關永久中立之內涵，其實從各國近代之實況觀之，永久中立之內涵限縮於最核心部分，亦即不參與軍事同盟、不讓其他國家設立軍事基地、只有自衛時才能使用武力，但是永久中立國得以參加國際組織，甚

至是以軍事合作為目的之國際組織，永久中立國也會參與創造國際和平及國際人道行動。因而對於台灣而言，重點應是如果沒有軍事同盟或是外國軍事基地，台灣是否可能維持生存，應該是慎重考量之核心。

參考書目

- 于耀東、王文，2010。《國際法》。中國廈門：廈門大學出版社。
- 中華民國紅十字總會，2008。〈國際人道法參考資料〉收於《國際人道法：當代的議題與挑戰研討會報告》。台北：中華民國紅十字總會。
- 中華民國紅十字總會，2015。《紀念日內瓦公約 150 週年研討會紀念冊》。台北：中華民國紅十字總會。
- 王鐵崖等（編），1992。《國際法》。五南圖書。
- 余寬賜，1994。《新世紀國際法》自印。
- 余寬賜，2002。《從國際人權法、國際人道法及國際刑法研究個人的國際法地位問題》。台北：國立編譯館。
- 李怡俐，2015。〈國際司法機制對於國際人道法的貢獻〉收於《紀念日內瓦公約 150 週年研討會紀念冊》頁 52-62。台北：中華民國紅十字總會。
- 李俊毅，2014。〈政治社群、認同與外交政策：「芬蘭化」概念的再思考〉《問題與研究》53 卷 1 期，頁 35-67。
- 烏梅希·卡達姆（Umesh Kadam），2008。〈國際人道法在當代世界之重要性〉收於《國際人道法：當代的議題與挑戰研討會報告》，頁 18-23。台北：中華民國紅十字總會。
- 張俊宏，2011。《和平中立的台灣》。台北：台灣書房。
- 童振源，1994。《國際人道法之研究》碩士論文。台北：台灣大學政治學研究所。
- 廖福特，2003。〈非理性戰爭行為之理性人道規範：四個日內瓦公約及兩個議定書〉《全國律師》7 卷 5 期，頁 5-15。
- 趙國材，1997。〈論永久中立國與聯合國〉收於宋燕輝、焦興鏞（編）《聯合國與歐美國家論文集》，頁 55-128。台北：中央研究院歐美研究所。
- 趙國材，2015。〈國際人道法之演進、實踐與發展〉收於《紀念日內瓦公約 150 週年研討會紀念冊》，頁 40-51。台北：中華民國紅十字總會。
- 蔡明瑩，2004。〈瑞士中立政策轉變之研究：以瑞士加入聯合國為例〉《國際論壇》3 期，頁 107-41。
- 蕭琇安，2008。〈轉變國際秩序下「中立」概念之地位〉《問題與研究》47 卷 1 期，頁 29-54。
- 謝瑞智，2012。《翹翹板上的台灣——建立和平中立的大同世界》自印。
- 蘇義雄，2007。《平時國際法》（四版）。台北：三民書局。
- Bring, Ove. 2013. "The Concept of Neutrality: Origins and Challenges," in Igor S.

- Novaković, ed. *Neutrality in the 21st Century for Serbia*, pp. 21-27. Belgrade: ISAC Fond.
- Carter, Barry E., and Allen S. Weiner. 2011. *International Law*. New York: Wolters Kluwer.
- Detter, Ingrid. 2013. *The Law of War*, 3rd ed. Surrey: Ashgate.
- Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland. 2012. “ABC Switzerland and UN.” (https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/topics/03-Druckdaten_ABC_UNO_english.pdf) (2015/4/13)
- Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland. 2014. “UN Policy of Switzerland.” (https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/topics/20140814-UNO-Politik-der-Schweiz_EN.pdf) (2015/4/13)
- Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland. 2015. “International Cooperation on Security Matters.” (<https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/security-policy/security-international.html>) (2015/4/10)
- Fischer, Thomas. 2013. “European Neutrals in the Cold War,” in Igor S. Novaković, ed. *Neutrality in the 21st Century for Serbia*, pp. 29-34. Belgrade: ISAC Fond.
- Frischenschlager, Friedhelm. 2013. “Austria’s ‘Permanent Neutrality’ after 1955: A Model for Serbia?” in Igor S. Novaković, ed. *Neutrality in the 21st Century for Serbia*, pp. 59-66. Belgrade: ISAC Fond.
- General Assembly. 1995. “Permanent Neutrality of Turkmenistan.” A/RES/50/80 A, 90th plenary meeting, 12 December.
- Havel, Brian F. 2000. “An International Law Institution in Crisis: Rethinking Permanent Neutrality.” *Ohio State Law Journal*, Vol. 51, pp. 167-266.
- International Committee of the Red Cross. 2002. “International Humanitarian Law: Answers to Your Questions.” (https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0703.pdf) (2015/4/10)
- International Committee of the Red Cross. n.d. “Treaties and State Parties to such Treaties.” (<https://www.icrc.org/ihl>) (2015/9/16)
- Klabbers, Jan. 2013. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nielsen, Mette Kjuel. 2013. “Western View of Neutrality,” in Igor S. Novaković, ed. *Neutrality in the 21st Century for Serbia*, pp. 17-18. Belgrade: ISAC Fond.
- Novaković, Igor S. ed. 2013. *Neutrality in the 21st Century for Serbia*. Belgrade: ISAC Fond.
- OSCE. 2014. “What Is the OSCE.” (<http://www.osce.org/secretariat/35775?Download=true>) (2015/4/15)

- Schindler, Dietrich. 1998. "Neutrality and Morality: Developments in Switzerland and in the International Community." *American University International Law Review*, Vol. 14, pp. 155-71.
- Shaw, Malcolm N. 2008. *International Law*, 6th ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Subedi, Surya P. 1993. "Neutrality in a Changing World: European Neutral States and the European Community." *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42, No.2, pp. 238-68.
- Tucker, Robert W. 2006. *The Law of War and Neutrality at Sea*. Clark, N.J.: Law book Exchange.
- Vitzthum, Wolfgang Graf, ed. (吳越、毛曉飛譯), 2006。《當代西方國際法德國的觀點》。台北：韋伯文化。
- Westberg, Jacob. 2013. "Sweden's Policy of Neutrality," in Igor S. Novaković, ed. *Neutrality in the 21st Century for Serbia*, pp. 49-54. Belgrade: ISAC Fond.
- Zecha, Wolfgang. 2011. "Neutrality and International Solidarity: A Comparison of the Policy of Certain European Countries with Respect to the UN." *AARMS: Academic and Applied Research in Military Science*, Vol. 10, No. 2, pp. 305-26.

Norms of International Law of Wartime Neutrality and Permanently Neutral State

Fort Fu-Te Liao

*Research Professor, Institute of Law, Academia Sinica
Taipei, TAIWAN*

Abstract

The *UN Charter* adopts non-force principle allowing only self-defense. While war cannot be abolished, the international community has been working on two issues. One is to limit weapon and warfare and to establish Hague system of international humanitarian law. The other is to humane conflicts and to establish Geneva system. Both systems offer rules for neutral states. The international law does not have direct treaty rules of rights and obligations of permanently neutral states. According to scholar views and state practices, core principles of permanently neutral state include abandoning right to initiating war, not participating in war, not to provide military base, equal treat of belligerents. Joining intergovernmental organizations will not affect its status of permanently neutral. A permanently neutral state will maintain its status as long as it does not directly participate into military action. Permanently neutral status can be obtained by unilateral act, bilateral or multilateral treaty. This paper also argues that if Taiwan chooses to be neutral during wars, it has to comply with *Hague Conventions No. 5* and *No. 13* and four *Geneva Conventions* and their *Protocols*. Moreover, if Taiwan wishes to be a permanently neutral state, it can hold a referendum to obtain armed neutrality.

Keywords: international humanitarian law, permanently neutral state, *Hague Conventions, Geneva Conventions*

