

## 國際關係理論下的中立性— 愛爾蘭的選擇<sup>\*</sup>

范盛保

崑山科技大學公共關係暨廣告系副教授

### 摘要

愛爾蘭中立性政策的源起始於「英愛條約」，落實於第二次世紀大戰期間，爾後，愛爾蘭中立性的價值一直存在其政府與人民之間。本文嘗試以國際關係理論，解釋愛爾蘭中立性政策的論述基礎。文末，則以建構台灣成為「一個中立國」的「一中政策」，取代國共「一個中國」的「一中政策」。

**關鍵詞：**中立國、中立性、（新）現實主義、建構主義

---

\* 本文發表於 2015/3/21 由台灣國際研究學會所舉辦之「認識中立國」研討會，在此感謝評論人陳牧民教授的建議，也特別感謝施正鋒教授提供國際關係理論運用上的建議，促使筆者增以建構主義論述之，最後也感謝兩位匿名審查人的用心。當然，此類論述適合與否終究由筆者承擔學理上的批判。

## 壹、愛爾蘭的中立性

### 一、近代中立性起源

談愛爾蘭是否為傳統定義的中立國 (neutralized state)，或者是具中立性 (neutrality)，應對這兩個名詞下定義。中立性是一個自願性政策，在戰爭情況下短暫獲得，並可影響強權，而中立性國家可隨時宣布中止其中立性。中立國則比較不同，它是一個永久的地位，由相關強權間簽下協議同意其中立國地位 (Starke, 1989: 122)。了解這些詞的定義後，筆者於此先闡述愛爾蘭與英國的關係以及其「中立性」背景。

愛爾蘭是一個以天主教為主的島嶼，西元三世紀始即有羅馬天主教的福音。八世紀開始維京人的入侵以及十二世紀開始諾曼人的入侵以及遷徙，使得愛爾蘭逐漸成為盎格魯勢力的影響範圍。英格蘭國王亨利二世於 1171 年發動第二次入侵，迫使愛爾蘭諸王紛紛稱臣效忠。往後數百年一直到 1541 年，英格蘭國王雖被稱為愛爾蘭的領主 (Lord of Ireland)，但主要的影響力仍在都柏林附近以及其他各區的重要城鎮 (王振華、陳志瑞、李靖涇編，2007: 33-34)。英格蘭在宗教改革開始後，為了防止教皇利用愛爾蘭向英格蘭發起攻擊，防止教皇攫取愛爾蘭的王冠，1542 年以新教徒為多數的愛爾蘭議會 (Parliament of Ireland) 通過『愛爾蘭王權法案』 (Crown of Ireland Act 1542，全名是 *An Act that the King of England, his Heirs and Successors, be Kings of Ireland*)，宣佈英格蘭國王亨利八世 (Henry VIII, 1491-1547) 及其繼承者同時為愛爾蘭國王，自此至 1800 年，英格蘭國王在愛爾蘭的頭銜從「愛爾蘭的領主」變成「愛爾蘭的國王」 (范盛保，2009: 2-3)。

法國 1789 年的大革命及其平等自由思想對愛爾蘭產生重大影響。1791 年「愛爾蘭人聯合會」 (Society of the United Irishmen) 成立，欲聯合全體愛爾蘭人民反對大不列顛的強橫勢力，為愛爾蘭人民在全國性議會中爭取真正的代表權。然而 1798 年的大起義失敗後，為了防止日後可能的革命，防止歐陸強國與愛爾蘭合作共同成為大不列顛王國的敵人，愛爾蘭議會在

1801 年通過了『合併法』(Act of Union, 1801)，愛爾蘭王國和大不列顛王國正式合併。愛爾蘭國會中止運作，全由倫敦的英國議會統治。對大不列顛王國來說，自從拿破崙的滑鐵盧戰役後，整個十九世紀的歐陸一直到第一次世界大戰之前，除了克里米亞戰爭外，主要歐陸強權間沒有重大戰爭。對於愛爾蘭革命派長期認定「英國的困境就是愛爾蘭的機會」而言，似乎，英國百年來的風平浪靜箝制了愛爾蘭在國際上的發聲機會。另一個關於愛爾蘭中立性的歷史背景是美國孤立政策的影響。美國是愛爾蘭人最喜好的移民國家，美國的彼時的外交政策主張「孤立」，並且鄙視傳統歐洲外交政策的墮落與腐敗，這也使得愛爾蘭不太想捲入國際關係(Fanning, 1980)。

愛爾蘭的歷史一直在追尋愛爾蘭的自由，追尋不受英國佔領、不受英國主導的自由。第一次世界大戰期間是否要奉行「英國的困境就是愛爾蘭的機會」，趁英國捲入戰爭時，與英國的敵國合作？愛爾蘭顯然不這麼認為。倘合作的對象不為國際社會所接受，縱令愛爾蘭藉機獲得獨立，也將不被國際社會接受。愛爾蘭即組成了「愛爾蘭中立聯盟」(Ireland Neutrality League)。雖如此，但愛爾蘭志願軍(Irish Republicans)和愛爾蘭共和兄弟會(Irish Republican Brotherhood)在 1916 年仍發起了復活節起義。起義軍趁英國參與第一次世界大戰之際，突襲都柏林重要建築。然而因為裝備不足，寡不敵眾，起義軍只好投降。一戰後，愛爾蘭的新芬黨在成為國會最大黨，並在 1919 年拒赴英國接下國會議席，首屆愛爾蘭國會(Dail Eireann)在都柏林舉行，並且通過獨立宣言(僅蘇聯承認)。英、愛最後在 1922 年共同簽下『英愛條約』(Anglo-Irish Treaty, 共 18 條)(郭秋慶, 2008: 53-55)。英愛條約賦予的「愛爾蘭自由邦」(Irish Free State)，對愛爾蘭而言其實並不自由。「愛爾蘭自由邦」，地位為大英國協自治領(dominion)，如加拿大、紐、澳等(第一條)；必須宣誓效忠英國(第四條)；英愛海防由英國負責(第六條)；以及第七條愛爾蘭的數個港口及相關設施須交由英國掌控。愛爾蘭島也從此一分为二，分為東北 6 個郡的北愛爾蘭以及其他 26 個郡的日後的愛爾蘭共和國。

如果說愛爾蘭的中立性政策是落實於二次世界大戰，或許可以說「愛爾蘭中立性」的政治價值源起於「英愛條約」。曾經誓死抵抗英國，但卻仍得效忠英國；雖獲得「愛爾蘭自由邦」的名，但實質上卻是英國的殖民地；政治經濟與英國緊密連結，但卻是一種不對稱關係；抵抗、仇恨英國，卻不能與他國結盟以免觸怒日不落國（Jesse, 2006）。這是地緣政治下愛爾蘭中立性的歷史背景，而二戰期間愛爾蘭的中立性在瓦雷拉（De Valera）的推動下更是落實。

愛爾蘭在二戰期間的中立性的選擇，不外乎有幾種原因。第一，避免歐陸戰爭的捲入；第二，北愛已屬英國領土，保持中立可避免南北愛戰爭；第三，主權的考驗（Jesse, 2006）。愛爾蘭的中立性意味著愛爾蘭堅持自己的獨立性，堅持自己的主權，但它也了解自己對於英國以及同盟國的戰略重要性。愛爾蘭政府從未阻止愛爾蘭人加入英國軍隊，與聯軍交換情報或是領空使用。而愛爾蘭首都都柏林也曾被德軍轟炸，藉此警告愛爾蘭別妄助英國，也使得愛爾蘭不敢背離中立性而一直維持與德國的外交關係（White & Riley, 2008; Jesse, 2006）。Jesse（2006, 2007）認為愛爾蘭二戰的中立性帶給愛爾蘭四個重要結果。第一，與歐陸他國相較，愛爾蘭在二戰中較未受到戰爭傷害；第二，中立性導致愛爾蘭的外交孤立，戰後愛爾蘭因蘇聯否決一直到 1955 年以前無法加入聯合國；第三，德國轟炸北愛，而愛爾蘭卻保持中立與沉默，此舉加深南北愛分歧；第四，中立性導致愛爾蘭長期選擇不介入他人的戰爭。這些結果也影響當代愛爾蘭的國際關係。

除了二戰結束前愛爾蘭中立性的歷史背景分析外，冷戰時期的愛爾蘭雖非北大西洋公約組織亦非華沙公約組織的成員。O'Grady（1990: 9-13）認為，此期間美國對於愛爾蘭的重要性有兩種看法，國務院認為不能忽略愛爾蘭的戰略價值，但國防部認為冰島與格陵蘭可以取代愛爾蘭的戰略地位。而愛爾蘭因 1949 年共和國成立之初，其憲法仍宣稱對北愛享有主權，遂以其對北大西洋公約組織的戰略重要性，來向西方國家要求換取中止愛爾蘭分離。但對西方國家或是美國而言，隨冷戰日漸和緩，愛爾蘭的戰略重要性逐漸降低，「中止分離」的要求更無實現可能。愛爾蘭在冷戰期間基本上還是如二戰時期，提供情報交換並與西方友好。而二十一世紀的愛

爾蘭在面對歐盟時對於其中立性又如何做選擇？

## 二、愛爾蘭與歐洲聯盟

決定歐盟三大支柱之一的『尼斯條約』（另二個重要支柱為『馬斯垂克條約』與『阿姆斯特丹條約』）在 2001 年 6 月先被愛爾蘭否決一次，隔年 11 月愛爾蘭再度公投通過，2003 年 2 月該條約正式施行。『尼斯條約』的全稱為『修改「歐洲聯盟條約」、建立歐洲各共同體諸條約和某些附件的「尼斯條約」』，於 2000 年 12 月在歐盟尼斯理事會結束時通過，後經各國法律和語言方面的專家經過兩個多月加工整理成『尼斯條約』的正式文本。歐盟部長理事會於 2001 年 2 月 26 日正式簽署，並刊登於 2001 年 3 月 10 日的『歐洲共同體官方公報』。條約主要規定歐盟委員會委員數須少於 27 名；在歐盟理事會表決票數分配上，規定了按成員國人口數目分配表決票數的基本原則，此外擴大了「有效多數制」的應用範圍，以提供歐盟決策效率（Zadrazil, 2011: 190-91；Wikipedia, 2015a）。但對愛爾蘭人而言恐有更多顧慮。參加投票的選民僅佔選民總數的 30%，約 54% 的愛爾蘭人拒絕接受『尼斯條約』規定的歐盟擴大計劃。輿論在分析愛爾蘭民眾否決『尼斯條約』的原因時，列舉了三個擔心：一是擔心擴盟後，會使愛爾蘭的聲音變得無人理睬，在歐盟的政治影響力下降；二是擔心在軍事上加入歐盟快速反應部隊會破壞愛爾蘭一貫的中立立場；三是擔心經濟上受益大幅度減少（人民日報，2001）。

歐盟領袖在愛爾蘭否決『尼斯條約』後的隔年 6 月，以同意愛爾軍事中立的前提下，接受了愛爾蘭發表的『國家宣言』（*National Declaration*，亦即 *Seville Declaration* 『塞維里宣言』），這個宣言詳加說明了愛爾蘭的中立性立場，宣言中關於中立性的內容如下（Wikipedia, 2015b）：

4. 在其傳統的軍事中立政策上，愛爾蘭沒有任何共同防禦承諾的約束。愛爾蘭也不是任何計劃欲發展歐洲軍隊的一方。事實上，尼斯歐洲理事會承認，歐盟進行人道主義和危機管理任務並不涉及建立一支歐洲軍隊。
5. 歐盟條約規定，歐盟任何決定邁向共同防禦必須有成員國的一致決定，

並且符合各自的憲法要求。愛爾蘭政府已經向愛爾蘭人作出堅定的承諾，嚴肅的表達於此宣言，愛爾蘭在採納任何決定和任何未來的條約如將涉及使愛爾蘭偏離傳統的軍事中立政策，一定要經過公民投票。

在邁向歐盟一體化的過程中，目前是以『里斯本條約』（2007 年 12 月 13 日為所有歐盟成員國簽署，並於 2009 年 12 月 1 日正式生效）為運作架構，『里斯本條約』被稱為「簡化版歐盟憲法條約」，其前身為『歐盟憲法條約』，主要在改革已老化及不再適宜歐盟發展所需的制度，其中較重要的條文包括減少執行委員會委員人數、設置歐盟理事會主席、制訂更有效率的決策投票制度、監督歐盟基本權利的規定及提升會員國國會在歐盟立法程序中的許可權等。除愛爾蘭因憲法規定需經公民投票批准『里斯本條約』，其它歐盟會員國僅需國會通過就可批准該約（Zadrazil, 2011: 191-92; Wikipedia, 2015c）。2008 年 6 月，愛爾蘭選舉委員會官員宣佈，愛爾蘭以 53.4% 的反對票否決了『里斯本條約』（隔年 10 月再度公投即以 67% 通過）。根據分析，愛爾蘭公投反對『里斯本條約』的原因除了經濟因素例如，愛爾蘭人認為『里斯本條約』會影響他們的經濟利益（愛爾蘭的商業稅只有 12.5%，是歐盟中最低的，愛爾蘭憑此吸引了大量外國企業的投資）；愛爾蘭農民憂慮『里斯本條約』會減少他們的補貼，影響農村和農業的發展；歐盟擴大後的近幾年中，有二十萬東歐移民湧進愛爾蘭，衝擊了愛爾蘭本國人的就業；『里斯本條約』會加速輸入外勞，使更多的工作職位東移，也使部分選民產生抵觸情緒。深層政治心理因素亦不能忽略。愛爾蘭是一個曾經被英國統治八百年的小國，愛爾蘭人在國家主權獨立和自由的問題上特別敏感，而『里斯本條約』規定，歐盟將以「雙重多數」取代現有的「一票（一國）否決」方式決策。愛爾蘭人擔心歐盟的權力過大，愛爾蘭將被邊緣化；愛爾蘭會喪失更多的發言權；同時，條約也可能削弱愛爾蘭的全民公投權限和愛爾蘭奉行的國防外交中立政策（郝申樹，2009）。

## 貳、國際法上的中立國與二戰期間愛爾蘭的中立性

根據奧本海默國際法 (Oppenheim, 1996: 319) 的解釋，中立國 (neutralized state, neutralization) 是指藉由條約保證一個國家的獨立與完整性，在此情況下此國家限制自己不去加入任何軍事聯盟（除了受到攻擊而自我防衛外），且不去涉入會讓自己間接捲入戰爭的國際義務。一個中立國會因自己違反了中立的情況或是因保證國 (guarantor states) 之同意而變更中立國之身分。最常被提到的是瑞士的案例。1815 年 3 月 20 日的日內瓦會議，英國、奧匈帝國、法國、葡萄牙、普魯士、西班牙、瑞典以及俄羅斯集體承認並簽署宣言保證了瑞士的永久中立性。1815 年 5 月 27 日瑞士同意了這項宣言。同年 11 月 20 日前述國家在戰勝拿破崙後於巴黎集會，簽署法案並再次確認瑞士中立國地位。1920 年 2 月 13 日國際聯盟投票承認了瑞士的永久中立性，瑞士不應被迫加入軍事行動，不允許外國軍隊通過瑞士領土，不同意軍事工業在瑞士領土上整備。也由於瑞士的政治經濟面相對的穩定，國際聯盟也將總部設於日內瓦 (Oppenheim, 1996: 321-22)。聯合國憲章並未對瑞士中立國的地位有所著墨，2002 年以前瑞士雖非聯合國會員國，但為聯合國特別機構甚至是國際法院的成員。

奧地利宣佈永久中立是根據 1955 年通過『憲法聯邦條例』 (Constitutional Federal Statute)，蘇、美、英、法四國按瑞士方式對奧地利的領土完整和不可侵犯作出承諾和保證。蘇、美、英、法四國對奧地利中立國的承諾與奧地利在 1955 年加入聯合國是並行不悖的。奧地利的中立化並不是全然由國際條約所賦予。1955 年 5 月奧地利在其憲法前言宣稱其將永久中立 (perpetual neutrality)。其第一條稱，奧地利，因其自由意志，於此宣布永久中立。奧地利將盡一切力量維持並保障中立性，奧地利在未來也不會加入任何軍事聯盟，也不會同意外國在奧地利設立軍事基地 (Oppenheim, 1996: 323-24)。在奧地利做此宣示後，立即通知邦交國此憲法前言，並邀請它們承認奧地利的中立性。57 個國家，包括蘇、美、英、法接受了這樣的邀請。1955 年 12 月 12 日奧地利也加入了聯合國。奧地利邀請他國承認其中立性，以及他國承諾承認其中立性，也可被視為國際條約正式同意奧

地利的中立性 (Conforti, 1996: 29)。

那麼，中立國與那些保證給予中立國中立地位的強權間，有甚麼確切義務呢？除了 1907 年的『海牙公約』 (*Hague Convention of 1907*) 『中立國和人民在陸戰中的權利和義務』 (1907 年 10 月 18 日『海牙第五公約』) (*Hague Convention of 1907 V, The Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land*) 規範了陸戰時中立國的權利義務，同時為體現和平解決國際爭端的精神，公約強調了中立國的「調停義務」，這使傳統中立的「不作為」義務開始受到削弱。除此外，還有甚麼確切義務呢？

Starke (1989: 122) 列出了中立國與強權間的義務如下：

- a. 除了自我防衛外，不涉入與它方為敵
- b. 放棄可能引起敵對風險、同意使用軍事基地、或利用土地從事軍事目的等的協議
- c. 保衛自己免受攻擊，縱令要求中立保證者協助，亦必須確保藉各種方法由自己決定
- d. 在戰爭中與他國間必須遵守中立國的規定
- e. 禁止外國介入本國內部事務

而那些承諾給予中立國地位的國家，則必須

- a. 對於中立國放棄攻擊或是放棄威脅攻擊
- b. 若中立國領土遭受攻擊，承諾國將被要求採取行動

如果用傳統中立國的概念去解釋愛爾蘭的情況，認定愛爾蘭不具中立性的論點有以下幾點。第一，以奧地利、瑞典、瑞士等中立國相比較，這些國家是普遍性被認為是中立國，這些國家是中立概念的原始案例。FitzGerald (1998: 13-14) 特別指出，愛爾蘭的中立性會被質疑，至少是因為他在二戰中暗中給英國支援，給盟軍提供情報，協助盟軍受損軍機等，這個舉動與國際法上的中立性概念很難相容。Devine (2008: 77) 則認為，愛爾蘭在二戰期間的確在船隻運輸、移民、航空政策上給英國支援，但多數這些行動是相互獲利的 (*mutually beneficial*)，且愛爾蘭也拒絕了英國提供的合作。至於說愛爾蘭在二戰不中立，Risto Pentilla 解釋，世界大戰改變了嚴格的、不偏頗的中立性概念。傳統的中立國或者被入侵，或者在經

濟或是軍事上必須跟較強大的交戰方妥協其中立性。Ogley 論證，例如瑞典，同意讓德軍借道其領土；又如瑞士，為了維持政治獨立性而必須跟德國與義大利做部分妥協。而這些歐洲國家（愛爾蘭、葡萄牙、西班牙、瑞士、瑞典），在整個二戰中終究保持了其中立性且在戰爭中存活了（Devine, 2008: 77-78）。

第二，愛爾蘭被指控偏頗而不具中立性。批判者認為二戰期間約有 40,000 名愛爾蘭人加入英軍，而其加入了數次與英國防衛同盟（defense alliance）的會商與自稱拒絕外援是相衝突的。Devine（2008: 79）則反駁指出，以瑞士例子而言，中立原則是無法去約束私人行為的。中立國家人民有個人自由去選擇加入他國軍隊；再者，瑞典也曾秘密地與西方達成合作準備，以備萬一蘇聯的入侵導致瑞典喪失中立性；而挪威這個中立國也曾與芬蘭探討過防衛同盟的可能性。也因此，愛爾蘭縱令曾有個人加入英軍或是探討防衛同盟的可能性，這些都不是獨特的案例。況且，這些行動的目的在於避免加入戰爭，所有其它歐洲中立國也曾有類似的舉動，這些目的都是為了確保國家獨立、領土完整性不被破壞。

第三，批判者認為愛爾蘭未盡也無力盡善良管理人（due diligence）責任，在他的領海、領空做適度管理，任由盟軍借道。因此，愛爾蘭只能算是避免捲入戰爭，而非中立國。Devine（2008: 80-81）則引述 Fisk 說法認為，英國自治領都在英國的領導下與德國宣戰，愛爾蘭是英國所有自治領中惟一選擇中立的。所有中立國的目的都在避免戰爭，換言之，避免戰爭與中立國並不相衝突。而 1940 年代英軍也曾借道瑞士領空執行轟炸意大義北部城市任務，挪威也曾航空違例，任由盟軍借道（但有提出抗議）。愛爾蘭也知道在當代戰爭中，中立國與交戰國雙方是不可能完全維持和平，但求限於有限衝突，這種原則並非不具中立性。

第四、批判者認為在防衛支出與攻擊成本上，愛爾蘭自己宣稱愛爾蘭是個小國，在當代戰爭中的設備與武器甚至遠不如一個小國，愛爾蘭這些宣稱無法表現出讓敵方了解攻擊愛爾蘭是高代價戰爭。Devine（2008: 82-83）則反駁說，愛爾蘭欠缺武器是因為英國與美國拒絕出售武器給愛爾蘭，且愛爾蘭已經多次公開宣稱，無論英國或德國入侵愛爾蘭，將會付出高度代

價，愛爾蘭的領土是一寸不讓。Devine 也舉例像奧地利也採取低度防務支出模式，但亦宣稱入侵奧地利將使敵方付出高額代價。不過，批判者認為愛爾蘭的地緣政治導致愛爾蘭欠缺戰略儲備，依賴他國輸入小麥、玉米、石油等，提供第三國操作空間，源此，質疑其中立性。Devine 則認為，脆弱不代表不能中立。瑞士或是瑞典也是某種程度的脆弱，甚至在希特勒席捲歐洲時，瑞士的經濟完全仰賴軸心國的慈悲，並且實質上控制了瑞士各層面。瑞士的例子在說明中立國在自由選擇的情形下可自願與交戰團體維持某種正常水平的貿易。而挪威也是一樣，雖招致英、法、德的不滿，但仍與交戰國維持商業往來。而奧地利在戰時的最大貿易夥伴還是德國與義大利等軸心國。換言之，如果因為愛爾蘭經濟依賴就認定他不具中立性，那麼，瑞士、奧地利都不能算是中立國了，這是第五點的論辯。

關於愛爾蘭在二戰期間算不算具中立性的最後一個論辯是認為愛爾蘭最多是「非交戰國」(non-belligerency)，因為它並未受交戰雙方承認其中立地位。特別是英國拒絕承認其中立性身分，且常指涉愛爾蘭係「非交戰國」身分。英國之所以拒絕承認愛爾蘭中立性身分，主要還是邱吉爾質疑愛爾蘭具有獨立的權利？事實上邱吉爾是拒絕承認愛爾蘭是個主權獨立國家。Devine (2008: 86-87) 強調，德國在入侵波蘭的前數小時正式發表聲明承認愛爾蘭的中立性，而英國彼時的新聞部長、貿易局長都曾在二戰期間公開演說中提到愛爾蘭的中立性。總結以上論點，筆者認為愛爾蘭雖不是傳統定義下的中立國，但是個具中立性的國家。

### 參、國際關係理論與愛爾蘭的中立性

#### 一、(新)現實主義與愛爾蘭的中立性

位在人類史上第一大帝國(英國)旁的輟爾小國，對愛爾蘭而言國際關係的重點，只有生存，別無其他。這正是新現實主義所強調的論述。以摩根索(Hans Morgenthau, 1904-80)為主的傳統現實主義認為國家是國際關係的主要行為者；國際社會的本質與國家自私自利的特性，是國際關係

的必須面對的事實；國家要追求權力的極大化以確保國家利益。政治現實主義拒絕把特定國家的道德願望（如自由）等同於普天之下適用的道德法則，道德原則必須經過具體時間和地點的環境的過濾。道德判斷的適度是我們能夠實行的政策是既能尊重他國利益，同時又能保護增進本國利益。但以華爾滋（Kenneth Waltz, 1924-）為首的新現實主義則認為國家只是體系內的單元；國家的行為受結構限制；權力並非國家的最終目標，生存與安全才是國家最重視的部分（Morgenthau, 2011: 26-36；楊永明，2010：74-78）。華爾滋對於國際政治結構的基本假設是，「國家的動機是求生存」，國際政治系統的「結構」（例如，國家間的緊密合作、國家間的對立或是國家間的鬆散聯繫等的結構）與「構成員」的權力分配，構成員在形式上是平等的，沒有國家有命令的權力，也沒有國家有服從的義務（Waltz, 2012: 20-21；周湘華、董致麟，2009：8-22）。

新現實主義的華爾滋認同，國際關係中的每一個國家，都是在暴力的陰影下處理其內政外交事務。由於一些國家有可能隨時動用武力，因此，任何國家必須時刻準備著投入戰爭。國際關係的原始狀態就是戰爭狀態。這並不是說戰爭一直在發生，而是說戰爭隨時可能會發生，不管各國自己是否決定進行戰爭（Keohane, 2002: 88）。國際政治在無政府狀態下，自助變成必然準則（Keohane, 2002: 98）。在這個自助體系裡，沒有一個高高在上的行為體（亦即無政府狀態，缺乏合法使用武力的中央壟斷）去援助或許處於衰弱的國家，或者反對這些衰弱的國家運用它們認為可行的方式，去實現自身的目標（Keohane, 2002: 106）。生活在無政府秩序中的國家必須為自己提供安全保障，而對其安全的威脅或看似威脅到處皆是，以辨識危險和防範危險為當務之急成了一種生活方式（Waltz, 2012: 57）。華爾滋的新現實主義是假定國家致力於確保其生存，生存是國家實現任何可能擁有的目標的先決條件（Waltz, 1979: 91-99; Keohane, 2002: 77-78）。華爾茲更闡述，在合作性的行動中，即使所有人都同意這一目標，並可從中獲的平等利益，人們也不能相互依賴（Knutsen, 2004: 252）。Waltz（2012: 142）甚至認為，緊密的相互依賴意味著交往的密切，也提高了至少是偶爾衝突的可能性。最激烈的內戰與最血腥的國際衝突往往發生於高度相似且其事

務變的密切交織的民族聚居的地帶。

愛爾蘭的中立性強調的是國家生存，以新現實主義所強調的國家生存似乎可以解釋愛爾蘭的選擇。但一些批判者以（新）現實主義的理論基礎論辯愛爾蘭不具中立性。他們認為，（新）現實主義強調國家是單一行為者，而愛爾蘭在一些議題上尊重「理性選擇」、「公眾意見」，而這種「公眾意見」是附有情緒的、感情的、衝突的，不是國家一致性的選擇（Devine, 2006: 128）。再者，為了確保中立性，（新）現實主義的國家其防衛支出是有一定的比例以嚇阻他國入侵，其經由強權同意的中立性是善用權力平衡的產物。反觀愛爾蘭，國防支出少得可憐，僅靠英國的保護傘（Devine, 2006: 135）。既然是小國，就要引進外力善用權力平衡，而非僅靠內部資源或獨鐘英國外援（Devine, 2006: 138-39）。換言之，批判者認為從（新）現實主義的觀點，愛爾蘭並不具中立性。

Jesse（2006）也認為，（新）現實主義認為中立性只是國家保護自我利益的其中一個選擇。換言之，如果確定中立性是愛爾蘭可以保障國家主權的唯一方式，那麼，就（新）現實主義的立場而言，中立性是一個正確的選擇。然而，愛爾蘭的中立性不是強權給的承諾，沒有任何事前的先驗或預知可以推測強權會同意愛爾蘭的中立性。換言之，（新）現實主義不認為愛爾蘭可以確定中立性是可以保障其國家主權的唯一方式，更有甚者，愛爾蘭連自我防衛能力都欠缺，更談不上是（新）現實主義所認定的中立性。也因此，Jesse 認為愛爾蘭較傾向是一種自由主義層面的中立國。

筆者認為，（新）現實主義強調國際是一個自助的無政府狀態，既然是自助，各國就要武裝自己，但一個國家無法確認某國武裝自己僅是為了自衛而不是意欲侵略（Dougherty & Pfaltzgraff, 2004: 64）。二戰期間愛爾蘭不信任英國、不信任德國，在『尼斯條約』中他也拒絕了自由主義所倡的集體安全。愛爾蘭或許不似（新）現實主義所言極大化其軍力武裝自己，擴張軍事預算，但現代化戰爭不見得是以傳統的軍事預算支出為唯一準則。愛爾蘭地處孤立又有個天然的海峽屏障，它一再宣稱有絕對的自信可以讓敵方付出代價，這不也是（新）現實主義所強調的武裝自己？

綜觀愛爾蘭在國際關係的表現上，並不是如現實主義所講的要擴張權

力，但愛爾蘭一再強調他要的是國家生存、國家主權，他的中立性是一個方法，而不是目的（Hachey, 2002）。守勢現實主義（defensive realism）強調國家的目標在於追求安全的極大化，新古典現實主義（neoclassical realism）則贊同一國外交政策有必要審視與國內社會有關的因素與政府結構（楊永明，2010：78）。愛爾蘭追求國家安全與生存，並尊重國內憲政秩序的政府結構以及公民投票的社會因素，不正符合（新）現實主義所強調的原則？

Jesse 認為愛爾蘭較傾向是一種自由主義層面的中立國，但自由主義強調互賴，這又回到 Waltz 所講的，緊密的相互依賴意味著交往的密切，也提高了至少是偶爾衝突的可能性，這不符愛爾蘭所尋求的中立性以及避免衝突。自由主義重視國際合作，但從『尼斯條約』與『里斯本條約』送愛爾蘭公投的過程中不難看見否定了自由主義的國際合作而肯定了新古典現實主義。而新現實主義所強調的「結構」（如愛爾蘭與英國、愛爾蘭與美國、愛爾蘭與歐盟）與「構成員」的權力分配，構成員在形式上是平等的，沒有國家有命令的權力，也沒有國家有服從的義務，這也不正印證在愛爾蘭簽署『尼斯條約』的同時也簽署了『塞維里宣言』？

## 二、建構主義與愛爾蘭的中立性

另外，筆者也嘗試用國際關係理論中的建構主義（constructivism）內涵來解釋愛爾蘭的中立性。建構主義強調運用相互關聯的社會學概念來解釋世界政治，國際結構是社會建構的產物（Dougherty & Pfaltzgraff, 2004: 166），社會建構是由規範（norm）、認同（identity）、文化（culture）、規則（rule）、制度（institution）、社會實踐（social practice）與利益（interest）等構成（Hopf, 1998）。規範是一種社會約定，可以是法律、習慣、習俗等，而規則是只告訴人民應該做甚麼的陳述。無論是制定規則或是改變規則或是完全對其置之不理，都可以被稱為「社會實踐」（Onuf, 2011: 152）。相較於（新）現實主義強調物質因素（例如權力、貿易等），建構主義強調共同理念。換言之，國際體系的社會建構有兩種層面，物質層面的武器、地緣、人口等，以及非物質層面的認知、期待、共同理念、認同、文化等

觀念力量，後者是建構主義所強調的重點（楊永明，2010：86）。

建構主義的核心概念包括身份、觀念、規則、認同（Ruggie, 2011: 173）。國際關係的行為體（如個人、公司、國家等，稱為社會個體）間形成規範與制度等「結構」，構成有秩序的國際關係，並意識到共同利益與共同價值且自認應受到彼此共同規則所約束。行為體利益並不是一成不變的東西，而是根據行為體的身份而變化的。身份決定利益，身份變化導致利益變化（Ruggie, 2011: 173）。換言之，國際關係運作是經由國家間「相互主觀」的意涵賦予行動意義，亦即，「相互主觀」是建構主義的中心概念。「理念」（idea）居行動之前，國際關係理念思維的形成，皆是透過國家間（或國際個體間）的接觸、往來和社會互動的過程中，所建立起來的「相互主觀」意涵（周湘華、董致麟，2009：75）。具體而言，建構主義希望分析一系列影響行為體世界觀和行為的其它觀念因素，從文化和意識形態，到願望和原則、信念，並將這些因素結合到對具體政策問題的因果關係研究（Ruggie, 2011: 203）。

建構主義對於（新）現實主義之主張如國際社會是權力平衡、自助原則等，質疑（新）現實主義邏輯，為何冷戰期間是歐美國家一體對抗蘇聯及東歐國家而不是依權力平衡、自助原則由弱小國家一起結盟？冷戰結束證明（新）現實主義無法預測權力平衡的穩定國際關係的持續，反而是戈巴契夫因接受新的共同安全之觀念為冷戰畫下句點（Walt, 1998）。換言之，國際關係所實踐的不是權力爭奪，不是權力平衡，不是結盟對抗，而是「認同」的觀念。歐美國家「認同」美國所領導的自由民主，國際社會「認同」美國做為世界警察的角色，每個行為體「認同」世界主流的民主價值，是這個「認同」的概念讓行為體形成規範與制度並為了共同價值而結合在一起。「認同」減少了不確定性，如 Hopf（1998）所說，沒有認同的世界是一個混亂的世界，是一個邪惡的、無可救藥的不確定性世界，是一個比無政府狀態還危險的世界（a world without identities is a world of chaos, a world of pervasive and irremediable uncertainty, a world much more dangerous than anarchy）。也因為「認同」的差異性，每個國家都是國際政治的特殊行為者。

對於「認同」這件事，溫特（Wendt, 2005: 62）特別提到，「認同是利益的基礎」。溫特舉例，大家對於「教授」的角色，認同教授在教學、研究等有一定的利基，並且必須展現其教授的功能才有資格被稱為教授，但如果教授不如此做，違背大家對於此定義的期待，喪失了這個角色應有的功能，混淆因而發生，教授可能就不被續聘。一個觀念的「認同」，就建構在制度上，溫特認定的國際體系有三種不同的國際社會觀念結構，第一種是霍布斯文化，是一種所有人反對所有人的你死我活的鬥爭；其次是洛克文化，雖是相互競爭，但生存也允許別人生存；最後是康德文化的友誼長存，一人為大家，大家為一人的多元安全共同體系。建構主義的溫特認為，當今國際體系是以洛克文化為主導（Wendt, 2011: 219）。雖然福山（Francis Fukuyama）主張自由民主制度戰勝了君主制、法西斯主義、共產主義等，似乎民主已是最後一理路，但建構主義者認為，民主國家間無戰爭是因為民主國家間「主觀互動」、「社會實踐」等造成這些成果，自由民主制度未必然是締造和平，是行為體有共同的認知、規範、或是社會實踐導致長久和平或是很少戰爭（Hopf, 1998）。

用建構主義的觀點來解釋愛爾蘭的中立性，筆者認為中立性的觀念與認同已存在愛爾蘭人心中近百年，從一戰開始逐漸有此觀念與認同，並且將此觀念與認同內化到憲法，內化成規範、制度，進而做為一種社會實踐。愛爾蘭政府也清楚愛爾蘭這個行為體在國際上的利益並不是一成不變的東西，而是根據愛爾蘭這個行為體的身份而變化的。例如，屬大英帝國成員時、成為自治領時、成為獨立國家時，愛爾蘭的不同身份決定他的利益，是該跟英國合作、德國合作，或是傾向美國，這些正是建構主義的精神。

在『尼斯條約』的簽訂過程中，愛爾蘭與歐盟國家在「相互主觀」、「主觀互動」的接觸中，歐盟尊重愛爾蘭的地緣政治，同意愛爾在軍事中立的前提下，接受了愛爾蘭發表的『國家宣言』，認同愛爾蘭在其傳統的軍事中立政策上，沒有任何共同防禦承諾的約束，僅是人道主義和危機管理任務。而歐盟也尊重愛爾蘭在採納任何決定和任何未來的條約如將涉及使愛爾蘭偏離傳統的軍事中立政策，一定要經過公民投票。這些「相互主觀」、「地緣政治」、「認同」等概念，更是溫特所強調的洛克文化，雖

是相互競爭，但生存也允許別人生存，歐盟也允許了愛爾蘭的中立性生存模式。更重要的是，因為「認同」的差異性，每個國家都是國際政治的特殊行為者，愛爾蘭的中立性正是建構主義所強調的每個國家都是國際政治的特殊行為者。

### 肆、台灣的「一中政策」

自 1949 年中華民國政府流亡至台灣後，中華民國政府的大中國架構也一併移植到台灣，使得台灣對於中華民國政府的過去主張概括承受。台灣與中華民國的關係，用最簡單的比喻，就好像是人與乩童的關係。乩童是個媒介，介於人跟神明，或是人跟鬼魂之間。進行法事時，乩童代表的是神或鬼，完成法事後，乩童回復到人的身分。而中華民國也像是個媒介一樣，把統、獨、92 共識、一中各表等神鬼概念，附身在中華民國身上，再加諸在台灣身上。跟乩童不一樣的是，乩童終究會回復到人的身分，法事結束後，乩童的身分終究還是人。而台灣被中華民國附身後，中華民國未曾自台灣脫離，而一些關於中華民國的概念，例如統、獨、92 共識、一中各表等，遂直接由台灣概括承受。未脫去中華民國這個附身體的台灣，如同一直被神鬼附身的人，永遠是乩童，而台灣不再是台灣，變成中華民國的附身體。於是，我們一天到晚在討論復身體的涵義，討論中華民國的統、獨、92 共識、一中各表，忘了主體是台灣。用個圖來表示，如下（圖 1）：

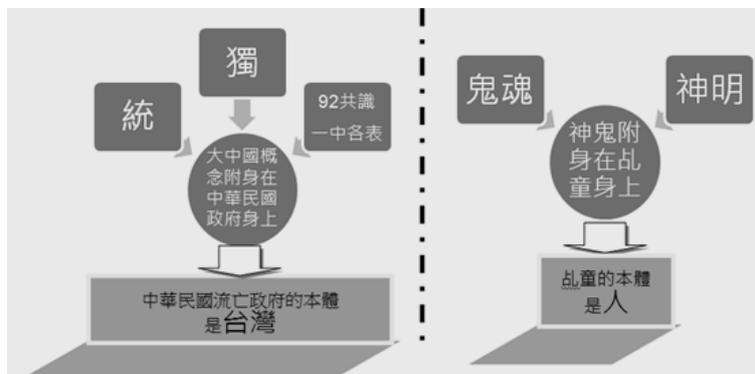


圖 1：中華民國政府與台灣 vs. 乩童與人

「統與獨」是兩個衝突且不能並存的名詞。韓國只有統沒有獨的問題，科索夫宣布獨立之前沒有統的問題。2014年10月底，瑞典成為歐盟裡面，第一個承認巴勒斯坦國擁有獨立地位的西歐國家，2014年12月17日，歐洲議會也承認巴勒斯坦的國家地位。巴勒斯坦自成為一個國家，沒有獨立宣言。台灣在講「統與獨」，實際上是一個倒退的觀念，第一，這個觀念自始至終是矛盾而無法共存的；第二，講「統與獨」是在為台灣找個外國主人（中國）來統，是在為台灣找個外國（中國）主人來宣布自己獨立（若是主張確保獨立而非宣布獨立則較適當，而改變中華民國體制跟統獨完全沒有關係）。而「九二共識、一中各表」等概念也是一個找外國（中國）當主人，自己當奴才的過時的、不存在的偽共識。

第三，這些統、獨、92共識、一中各表等概念，是活躍於國統會還存在時期，是陸委會、政大國關中心或是媒體、智庫等最愛用的民調用詞。如今，國統會早已不存在，從1992至今（2015），台灣的人口結構產生許多變化，這段期間計有300萬人往生，600萬新生嬰兒，討論這些統、獨、92共識、一中各表等概念，難道不必與時俱進嗎？這些機構每每設計的問題都是「統」、「獨」或「維持現狀」三選一，卻從未去思考問題本身的涵義。很簡單的一個反省與思考，「維持現狀」不就是「維持獨立現狀」？暨是「維持獨立現狀」，就沒獨立的選項，也沒有宣布獨立的選項，那為何還是存在這些國統時代的問卷呢？

台灣不曾當過自治領，不像愛爾蘭其身份由英國的自治領逐漸邁向獨立，但台灣與愛爾蘭卻有諸多雷同。台、愛雙方的鄰居（中、英）是對自身領土有野心的強權，雙方是位於強權領域外的外島（北愛除外），雙方政經受強權影響甚鉅，雙方經過數百年的內部認同建立獨特文化。惟獨愛爾蘭的中立性至今算是有所成果，而台灣卻仍在摸索當中。台灣的政府要清楚的告訴國人要帶領台灣去哪？筆者認為「一個中立國」的「一中政策」是可以說服各界的政策。台灣長期以來受清（中）、日、美勢力的影響，從1895年以前的清朝到1951年前的日本，從1951年到1979年的美國，至今美、中、日每個勢力都想將台灣納入其影響範圍內。台灣如果能喊出「一個中立國」的「一中政策」，對中、美、日三國表明台灣不做任一國

的附庸，讓台灣從事實國家邁向正常國家，第一個意涵是以建構主義的概念，強調內化的「認同」、「相互主觀」、「規範」等概念，形塑一個建構主義所強調的每個國家都是國際政治的特殊行為者。其次，台灣也應該很清楚做為一個行為體，在國際上的利益並不是一成不變的東西，而是根據台灣這個行為體的身份而變化的。以前在中華民國的洗腦下，以大一統為終極目標，現在，整個國家利益已經改變，當然要根據行為體的身分改變、利益改變而改變作為。

第三，喊出「一個中立國」的「一中政策」可以確認國家主權獨立、生存是唯一目標，並且立即跳脫妾身未明的統獨討論，將討論層次從事實國家提升至中立國家、正常國家。最後，「一個中立國」的「一中政策」是向美、中交心，自成非外力干涉的具中立性國家。美、中會不會同意根本不是我們要討論的問題，國內要有共識與認同才是首要目標。台灣常在中國劃定的戰場做文字辯論（中國定義九二共識，定義一個中國，台灣就出現一堆討論），以中國的立場來討論台灣的前途（中國定義統獨，定義台獨，台灣就出現一堆民調）。我們試想，我們的立基點在哪？既然已是國家，何必討論統獨？既然非中國一部分，何必討論九二共識？既然以中國為最大威脅，何必討論一個中國？我們應該跳脫中國預設的戰場，以「一個中立國」的「一中政策」為主軸，跳脫那些自我矮化的名詞，凝聚國人共識，凝聚中立國的國家認同，才能在一連串與中國交手的議題設定上，跳出中國戰場，取得一定發言權，創造新的國家認同。

## 參考書目

- 郝申樹，2009。〈愛爾蘭為何否決里斯本條約？〉《大紀元》7月4日 (<http://www.epochtimes.com/b5/8/7/4/n2179279.htm>) (2015/2/20)。
- 無作者，2001。〈愛爾蘭 小島國否決大歐洲〉《人民日報》6月11日 (<http://big5.china.com.cn/chinese/2001/Jun/38601.htm>) (2015/2/20)。
- 王振華、陳志瑞、李靖堃等(編)。2007。《愛爾蘭》。中國北京：社會科學文獻出版社。
- 周湘華、董致麟(編)，2009。《國際關係：理論與實務》。台北：新文京出版社。
- 楊永明，2010。《國際關係》。台北：前程出版社。
- 范盛保，2009。〈愛爾蘭的文化意象與主體意識：兼論愛爾蘭文化產業〉收於施正鋒、謝若蘭(編)《當代愛爾蘭民主政治》頁1-24。台北：台灣國際研究學會。
- 郭秋慶，2008。〈愛爾蘭面對英國強鄰的生存與發展之道〉《台灣國際研究季刊》4卷3期，頁49-70。
- Conforti, Benedetto. 1996. *The Law and Practice of the United Nations*. London: Kluwer Law International.
- Devine, Karen. 2008. "A Comparative Critique of the Practice of Irish Neutrality in the Unneutral Discourse." *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 19, pp. 73-97.
- Devine, Karen. 2006. "The Myth of 'The Myth of Irish Neutrality': Deconstructing Concepts of Irish Neutrality using International Relations Theories." *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 17, pp. 115-39.
- Dougherty, James E., and Robert L. Pfaltzgraff. 2004. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5<sup>th</sup> ed. Peking: Peking University Press.
- Fanning, Ronan. 1980. "Irish Neutrality: An Historical Review." Paper read to the third annual conference of the National Committee for the Study of International Affairs, 21 November.
- FitzGerald, Garret. 1998. "The Origins, Development and Present Status of Irish 'Neutrality.'" *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 9, pp. 11-19.
- Hachey, Thomas E. 2002. "The Rhetoric and Reality of Irish Neutrality." *New Hibernia Review*, Vol. 6, No. 4, pp. 26-43.
- Hopf, Ted. 1998. "The Promise of Constructivism in International Relations Theory." *International Security*, Vol. 23, No 1, pp. 171-200.

- Jesse, Neal G. 2006. "Choosing to Go It Alone: Irish Neutrality in Theoretical and Comparative Perspective." *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 1, pp. 7-28.
- Jesse, Neal G. 2007. "Contemporary Irish Neutrality: Still a Singular Stance." *New Hibernia Review*, Vol. 11, No. 1, pp. 74-95.
- Keohane, Robert O., ed. (郭樹勇譯), 2002 (2007)。《新現實主義及其批判》(Neorealism and Its Critics)。中國北京：北京大學出版社。
- Knutsen, Torbjørn L. (余萬里、何宗強譯), 1997 (2004)。《國際關係理論史導讀》(*A History of International Relations Theory*)。中國天津：天津人民出版社。
- Morgenthau, Hans, 2011。〈國際政治的現實主義學派〉收於秦業青(編)《西方國際關係理論經典導讀》頁 25-39。中國北京：北京大學出版社。
- O'Grady, Joseph P., 1990. "The Strategic Value of Ireland after the Cold War." *Canadian Journal of Irish Studies*, Vol. 16, No. 2, pp. 7-20.
- Onuf, Nicholas Greenwood, 2011。〈規則與世界政治的建構〉收於秦業青(編)《西方國際關係理論經典導讀》頁 149-72。中國北京：北京大學出版社。
- Oppenheim, L. 1996. *International Law: A Treatise*, 9<sup>th</sup> ed., Vol. 1. London: Longmans.
- Ruggie, John Gerard, 2011。〈是甚麼因素將世界維繫在一起？—新功利主義與社會建構主義的挑戰〉收於秦業青(編)《西方國際關係理論經典導讀》頁 173-218。中國北京：北京大學出版社。
- Starke, J. G. 1989. *Introduction to International Law*. London: Butterworths.
- Walt, Stephen. 1998. "International Relations: One World, Many Theories." *Foreign Policy*, No. 110, pp. 29-32, 34-36.
- Waltz, Kenneth N. (張睿壯、劉豐譯), 2008 (2012)。《現實主義與國際政治》(*Realism and International Politics*)。中國北京：北京大學出版社。
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory and International Politics*. Boston: McGraw-Hill Co.
- Wendt, Alexander. 2005. "Anarchy Is What States Make of It," in Robert J. Art, and Robert Jervis, eds. *International Politics: Enduring Concept and Contemporary Issues*. Beijing: Beijing University Press.
- Wendt, Alexander, 2011。〈國際體系的三種無政府文化〉收於秦業青(編)《西方國際關係理論經典導讀》頁 219-47。中國北京：北京大學出版社。
- White, Timothy J., and Andrew J. Riley. 2008. "Irish Neutrality in World War II: A Review Essay." *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 19, pp. 143-50.
- Wikipedia. 2015a. "Treaty of Nice." ([http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty\\_of\\_Nice](http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Nice)) (2015/2/20)

Wikipedia. 2015b. "Seville Declarations on the Treaty of Nice." ([http://en.wikipedia.org/wiki/Seville\\_Declarations\\_on\\_the\\_Treaty\\_of\\_Nice](http://en.wikipedia.org/wiki/Seville_Declarations_on_the_Treaty_of_Nice)) (2015/2/20)

Wikipedia. 2015c. "Treaty of Lisbon." ([http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty\\_of\\_Lisbon](http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Lisbon)) (2015/2/20)

Zadzil, Chad. 2011. "Ireland and the EU: How Ireland's Evolving Concerns about Sovereignty May Hold the Fate of the European Union." *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 29, No. 1, pp. 171-201.

# Neutrality Under International Relations Theory: Ireland's Choice

Lloyd Sheng-Pao Fan

*Associate Professor, Department of Public Relations and Advertising  
Kun-Shan University, Tainan, TAIWAN*

## Abstract

The Irish neutrality policy was originated from the “Anglo-Irish Treaty,” implemented during the World War II. Since then, the value system of Irish neutrality has been existed between its government and the people. This paper attempts to interpret the fundamentals of Irish neutrality policy based on international relations theory. At the end, the author concludes constructing Taiwan as a “neutrality state” based on the slogan of “yi-zhong-zheng-ce,” rather than the conception of “one China policy” between the CCP and the KMT.

**Keywords:** neutral state, neutrality, (neo)realism, constructivism