

瑞典中立政策之演變

鄧育承

台灣國際研究學會理事

摘要

本研究以社會建構主義為主要分析途徑，並揉合歷史制度主義與現實主義視角，探討瑞典中立政策自 19 世紀以來的形成、延續、轉型與終結。瑞典中立並非單純的法律地位或安全策略，而是在戰爭經驗、國家認同、國內政治共識與國際規範互動中逐步建構而成的外交實踐。19 世紀初，瑞典在拿破崙戰爭後放棄擴張主義，逐漸以不結盟與武裝中立作為避免捲入大國衝突的生存策略。兩次世界大戰期間，瑞典雖宣示中立，卻在地緣壓力、經濟依賴與道德責任之間進行策略性調整。冷戰時期，瑞典一方面維持「和平時期不結盟、戰時中立」的官方論述，另一方面則透過經濟、軍事科技與情報合作逐步與美國及北約形成密切安全連結，呈現「表面中立、隱性結盟」與「武裝中立悖論」的雙重特徵。後冷戰時期，歐洲整合、北約合作與北歐防務制度化，使瑞典中立逐漸由傳統避戰策略轉向合作安全模式。最終，2014 年克里米亞危機與 2022 年俄烏戰爭重塑瑞典對安全威脅與國家角色的認知，促使瑞典於 2022 年申請加入北約，並於 2024 年正式成為成員國，象徵長期中立政策的終結。本研究指出，瑞典中立政策的演變不僅反映小國在國際權力結構中的安全策略的選項，也揭示歷史經驗、威脅認知與國內政治因素，如何詮釋中立政策。瑞典案例說明，中立是一種動態且情境依賴的政策實踐，而非固定不變的外交原則。

關鍵詞：瑞典中立政策、社會建構主義、武裝中立、隱性結盟、北約

Neutrality was not only a security policy, but also a part of Swedish national identity.

瑞典歷史學家克里斯特·瓦爾貝克（Wahlbäck, 1986）

壹、緒論

瑞典長奉行中立政策（neutrality policy），軍事上不結盟，避免捲入軍事衝突，也是 17 世紀以來維持和平的關鍵；瑞典的中立政策並非一成不變，而是在不同歷史階段隨著政治文化、國家認同甚至國家建構（state-building）的歷史產物；「中立」這個概念對於瑞典而言，不單單僅是一個安全選項，更應該關注中立如何被建構、實踐與調整。因此，中立既是外交政策，也是瑞典國家文化的體現（Malmberg, 2001）。自 19 世紀初拿破崙戰爭結束後，瑞典逐漸放棄擴張主義，在和平時期採取「不結盟」（non-alignment）立場，並維持武裝中立（armed neutrality），以降低捲入大國衝突的風險（Hopper, 1945: 439-40）。

在冷戰期間，瑞典表面上維持中立，但實際上與透過外交、經濟與軍事科技合作，逐步與北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）形成密切安全合作。然而，如何維持中立，始終構成瑞典安全政策中的核心議題。進入後冷戰時期，國際體系與歐洲安全架構出現重大轉變，取而代之的是以多邊合作、國際制度與規範為主導的安全秩序。瑞典逐步強化其於斯堪地那維亞（Scandinavia）中所扮演的「規範倡議者」（norm entrepreneur）的角色，其外交政策不僅限於維持中立與安全，更進一步積極參與國際事務，推動多邊主義、人權保障與環境治理等議題（Ingebritsen, 2006）。最終，瑞典在俄烏戰爭（Russo-Ukrainian War, 2012-）的催化下，於 2022 年提出申請加入北大西洋公約組織，於 2024 年正式獲准加入，彰顯出中立政策當代安全環境下的轉變與調整（Björling, 2024）。

從國際關係理論角度觀之，現實主義（realism）學派認為國家以生存與安全為核心概念，維持權力平衡係避免戰爭的重要手段。新現實主義更進一步對無政府狀態下的體系進行細緻的描述，國家傾向加入聯盟（alliance），彼此相互防衛，維護共同利益；聯盟的建立有助於降低對其他國家意圖的

不確定性，至少對於同盟內的國家而言更是如此（Walt, 1987）。依據現實主義或新現實主義的思維，在無政府體系中，國家應傾向透過結盟以對抗潛在威脅，但是 1950 年代後部分第三世界國家卻選擇維持中立或採取不結盟政策，這顯示其安全考量並非僅止於傳統的權力平衡邏輯。

社會建構主義（constructivism）學派則認為，國家在國際社會中與其他國家互動的脈絡關係及共同期待，會進一步形成國際規範；也就是說，國家的行為基礎不僅僅是物質性權力，而是同時受到觀念、認同與規範的影響（Wendt, 1999）。再者，若檢視冷戰初瑞典與美國的關係，瑞典實際上是在維持官方中立的政策同時，也與美國進行軍事與政治上的合作。因此，本論文主張，瑞典的中立政策並非一種固定的安全選項，而是一種在國際權力結構與規範互動中被持續建構與調整的過程。

當代關於瑞典中立政策之研究，聚焦歷史敘述、法律制度與安全戰略視角出發，解釋瑞典如何在大國競逐與歐洲安全秩序變遷中維持中立之立場。然而，若僅將中立視為小國面對外部威脅時的理性安全選擇，則難以充分解釋中立如何被內化為瑞典國家認同的一部分，並在不同歷史階段呈現「消極中立」、「積極中立」、「武裝中立」與「準結盟」等多重樣貌。

不同於現實主義為主的政策面分析，本文以社會建構主義為研究途徑，揉合歷史制度主義與現實主義，探討瑞典中立政策如何在歷史經驗、國家認同、國際規範與地緣政治壓力之間被持續建構、調整與重新定義。本研究有三大貢獻：首先，補充傳統現實主義對瑞典中立政策解釋不足之處；第二，透過「武裝中立悖論」與「表面中立、隱性結盟」揭示冷戰時期官方中立論述與實際安全合作之間的矛盾；第三，將 2022 年俄烏戰爭後，瑞典加入北約的轉變納入長期歷史脈絡，指出其中立政策的終結，其來有自，是認同轉變與安全威脅升高交互作用的結果。

貳、「中立」概念之應用與實踐

在國際關係研究中，中立被界定為一種以國家為行為主體的戰略選擇，其歷史實踐甚至早於現代主權體系。修昔底德所記載之「米洛斯對話」（Melian Dialogue）顯示，米洛斯在大國競逐中選擇不結盟的中立立場，最終仍遭雅典征服（Boyarin, 2012: 64-65）。此一案例凸顯，在現實主義邏輯下，缺乏實質權力支撐的中立難以發揮嚇阻效果，亦不足以確保國家安全。

在制度層面，中立原則於二戰前已逐步法制化，並於 1907 年『海牙公約』（*Hague Conventions of 1907*）中獲得明確規範，包括中立國不得提供領土供軍事使用或參與戰爭，且須平等對待交戰各方；交戰國亦負有不得侵犯或利用中立領土之義務，從而確立「戰時中立」之基本法律架構（Mueller, 2011）。另一方面，「永久中立」（permanent neutrality）指國家於和平時期即承諾於未來戰爭中維持中立，如 1815 年瑞士與 1955 年奧地利。其地位可經單方宣示且持續有效，並不排除自我防衛權之行使，故可分為武裝與非武裝型態（廖福特，2015：29-41）。儘管當代國際法尚未提供明確制度化規範，其實踐仍依各國安全情境而定；其核心在於避免軍事捲入，包括不加入軍事聯盟、不設外國軍事基地、不參與軍事合作，並僅於自衛時使用武力。

施正鋒（2015：12-13）指出，中立的實踐可從多個層面加以區分，除了採取武裝或非武裝形式之外，還包括片面宣布、國會立法、公投入憲到條約保證，也就是事實（*de facto*）與法理（*de jure*）的差別。此外，中立也可區分為自願或被迫，例如：芬蘭與奧地利皆在蘇聯壓力下選擇中立以維持主權。實務上，各國多採混合模式，如：瑞士歷經宣示中立、捲入戰爭，最終透過國際承認確立永久中立；而瑞典則以長期片面宣示與一貫實踐傳統，未經條約保障也能維持中立形式。

在衝突管理的運用策略中，中立之實踐深受歷史經驗、價值觀與文化因素影響，並可在外交上發揮低盪、調停與衝突化解功能（Agius & Devine, 2011: 271-73）。當代小國對中立之理解大致區分為兩類：其一為「消極中立」（*status negativus*），重在維護自身安全、避免涉入國際事務；其二為「積極中立」（*status positivus*），將中立內化為規範性價值，並積極參與國際事務

與調停角色。若將瑞典的中立策略視為一條光譜，其歷史實踐呈現由偏向消極中立逐步轉向積極中立之演變，並以戰爭歷史記憶、地緣政治威脅或國內政治因素作為自變數。

研究中立／不結盟的學者，主要關注以下幾個面向：(1) 中立國個別案例的歷史敘述；(2) 中立／不結盟在不同情境下的可行性；(3) 國際體系結構作為主導變數。除了 Fox (1959) 與 Ogley (1970) 指出，中立／不結盟應被視為小國在不利的環境下，仍然保有一定程度的選擇空間。筆者認為，若僅將其視為理性選擇的策略，而無法將歷史脈絡化、時間向度以及變數納入分析，將難以充分解釋中立／不結盟政策在不同時空條件下的形成與轉變。

楊三億 (2023: 58-60) 運用歷史制度主義 (historical institutionalism) 的核心概念¹分析瑞典與芬蘭中立政策為何會做出調整；其表示兩國的中立政策皆受 1995 年加入歐盟、2014 年克里米亞半島危機與 2022 年俄烏戰爭三大關鍵時刻削弱；同時，此三大事件也提供兩國調整中立政策的動因；最後，兩國拋棄中立政策的決定接獲國內共識後通過，申請加入北約的軍事同盟。Radoman (2021) 表示雖然歷史制度主義解釋力強，卻容易把政策結果歸因於既有路徑，低估行為者的主動選擇與策略能力；此外，對於關鍵時刻界定模糊不清，須要有更詳盡的標準定義；她建議採取一種結合歷史制度論、現實主義與建構主義的折衷式分析架構，透過歷史經驗 (historical experience)、威脅認知 (threat perception)、與國內政治因素 (internal political dynamics) 三項變數，解釋瑞典中立政策的形成與延續。

綜上所述，筆者認為中立的概念，並非單純的法律地位或安全策略，而是一種在歷史經驗、國家認同與國際規範互動中被賦予意義的政策實踐。

¹ 歷史制度主義的核心概念，包括：(1) 關鍵時刻 (critical juncture)：重大歷史事件造成制度轉折，影響後續發展方向；(2) 路徑依賴 (path dependence)：一旦制度形成，後續選擇會沿既有軌道發展；(3) 自我增強 / 正向回饋 (self-reinforcement / positive feedback)：既有制度會不斷強化自身，使其更難改變；(4) 報酬遞增 (increasing returns)：持續沿既有路徑可降低成本並增加效益，進一步鞏固制度；(5) 制度慣性 (institutional inertia)：制度因長期運作而產生穩定性，使變革變得困難，詳見楊三億 (2023: 58-60)。

換言之，國家之所以選擇中立，不單只是因為外部威脅與權力平衡的考量，也因為中立逐漸被內化為國家自我理解與外交正當性的來源。瑞典案例尤其顯示，中立在不同時期被賦予不同意義：19 世紀是避免捲入大國衝突的生存策略，戰後逐漸轉化為多邊主義與道德外交的基礎，冷戰時期則成為「軍事不結盟」與「積極外交」並存的認同論述。

因此，本文將借用 Radoman 的「歷史經驗」、「威脅認知」與「國內政治因素」作為主要分析變項，說明瑞典中立政策如何在不同歷史階段被建構、延續與重新定義。歷史經驗解釋瑞典為何在拿破崙戰爭後逐漸放棄擴張主義；威脅認知說明瑞典如何在兩次世界大戰、冷戰與俄烏戰爭後調整安全策略；國內政治因素解釋，中立並非單純外部環境所決定，而是受到社會共識、國家認同與公共輿論等內部條件的影響。

參、瑞典早期中立政策與兩次世界大戰（1814-1940）

瑞典中立政策之歷史起源至 19 世紀初，拿破崙戰爭後的重大歷史轉折。1808 至 1809 年間，瑞典在對俄戰爭中失去芬蘭，喪失 1/3 領土與 1/4 人口，瑞典元氣大傷，使得瑞典放棄領土擴張與復仇的野心；然而，根據『基爾條約』（*Treaty of Kiel, 1814*），瑞典從丹麥手上獲得挪威，瑞典透過獲取挪威補償了失去芬蘭的損失，並開始接受其作為中立小國的地位，將重心從戰爭擴張轉向內部的政治、經濟與工業發展；1834 年，因應英國與俄羅斯之間即將爆發的戰爭，國王卡爾·約翰（Charles XIV John, 1818-44）發出了首度正式的中立聲明，提出「嚴格且獨立的中立」（*strict and independent neutral*），主因是考量到地理上鄰近俄羅斯、經濟上依賴英國進口，且擔心波羅的海淪為戰場；同時，開放瑞典港口給英國與俄羅斯航行（Wahlbäck, 1986）。此一轉變反映出瑞典在歷經對俄戰敗與領土重創後，逐漸認知到自身作為中小型國家的結構性限制。

到了 19 世紀中期，瑞典的中立政策面臨二大挑戰；第一，由於鄂圖曼帝國（*Ottoman Empire*）的衰落，爆發克里米亞戰爭（*Crimean War, 1853-56*），國王奧斯卡一世（*Oscar I, 1844-59*）發布第二次中立聲明；儘管形式中立，

但實際上偏向英法、反對俄羅斯，奧斯卡一世甚至考慮藉此機會收復芬蘭；第二、斯堪地那維亞主義（Scandinavianism）的興起亦對瑞典中立政策形成重要挑戰。在什列斯威-霍爾斯坦危機（Schleswig-Holstein Crisis, 1863-64）中，國王卡爾十五世（Karl XV, 1859-1872）曾支持丹麥對抗普魯士，顯示瑞典並未完全排除介入區域衝突。然而，基於軍力不足與俄羅斯威脅的考量，內閣與國會最終未採取行動（Malmberg, 2001）。筆者認為，19世紀中期的兩大區域危機，強化了瑞典決策菁英對「避免捲入大國衝突」的共識，使中立不再僅是權宜策略，而逐步形一種未來外交政策的指導方針。

在德國於1870-871年統一後，歐洲權力平衡改變，不僅對瑞典的中立政策構成挑戰，就地緣政治因素、內部政治因素以及挪威-瑞典聯盟關係說明如下（Malmberg, 2001; Wahlbäck, 1986; Agius, 2006）：

- 一、地緣政治因素：瑞典從過去依賴英法轉向德國政治文化影響。在英俄關係日益惡化之際，瑞典分別於1878年、1885年發布第三次及第四次中立宣言。前者較傾向親英立場，而後者則在實質上偏向親俄。
- 二、內部政治影響：瑞典議會的兩院制結構削弱了君主發動戰爭的權力。自由派與社會民主黨人興起，他們堅決反對增加軍費，並主張以和平與國際合作替代軍國主義，這成為支撐中立政策的內部動力。
- 三、挪威-瑞典聯盟之解散：中立政策亦為維繫瑞典－挪威聯盟的重要基礎。1905年，挪威要求獨立時，瑞典社會民主工人黨（Swedish Social Democratic Party, 1889-）的敦促政府採取和平解決，而非訴諸武力，面對國內政治的壓力，中立同時也是一種回應內部政治現實的策略。

瑞典在19世紀的中立政策演變，是由王室面對地理政治、戰爭威脅以及國內政治壓力所做出的選擇。事實上，Ferreira-Pereira（2005: 466）也有類似的看法，國家安全係決策者基於地理位置、歷史經驗、對強鄰利益之戰略警覺，以及國家利益之優先考量所作出的政治選擇。在第一次世界大戰爆發前夕，瑞典政治菁英與主要政黨在對外立場上出現分歧：右派傾向親德反俄，左派則基於與英法的文化連結而支持協約國，儘管仍尊重德國勞工運動；俄羅斯加入協約國及1917年社會主義革命亦使左派立場更顯複雜；

儘管如此，各黨仍在戰前就中立立場達成共識，但此共識因對德國與俄羅斯的不同態度而於戰時逐漸瓦解；1914 年戰爭爆發後，瑞典先後宣布對奧塞衝突及歐洲全面戰事保持中立，並未參與協約國對德國的經濟封鎖，導致遭到貿易限制，引發國內糧食短缺與通貨膨脹；同時，英國亦透過封鎖中立國港口與減少對荷蘭、比利時及瑞典的貿易，進一步削弱其與德國往來的能力（Radoman, 2021）。

戰後，瑞典在未遭重大戰損的情況下，逐步由消極中立轉向制度化的國際主義實踐，自由派與社會民主黨組成聯合政府（**Liberal-Social Democratic Coalition**），積極推動參與國際聯盟；瑞典在卡爾·亞爾馬·布蘭廷（**Hjalmar Branting**, 1921-23, 1924-25）的主導下於 1920 年入會，使瑞典得以在國際法的框架下，推動國際主義；瑞典也接收國際聯盟的裁決，將奧蘭群島（**Åland Island**）歸還芬蘭；另外，瑞典希望能夠放棄常任理事席位，以換取德國加入國聯的可能性；一戰之後，中立政策不再僅僅是戰略選擇，更是「積極中立」的實踐，強調裁軍與多邊合作，並反映社會民主黨所倡導的規範性外交；此一中立政策之轉型引發國內保守派的批評，而左翼激進勢力則批評國聯為資本主義機制；整體而言，戰時瑞典逐步將國內協商民主模式延伸至國際層次，奠定其作為規範倡議者與多邊主義支持者的政策基礎（**Agius**, 2006）。

第二次世界大戰對於中立政策的影響，不單只是國家生存需求問題，更涉及國際法正當性與道德責任之間的詮釋與再建構，此一抉擇已非單純維持「消極中立」，而是國家在特定歷史脈絡中形塑其角色與認同的政治過程。**Wahlbäck**（1998: 105-107）分析瑞典在 1940 年至 1941 年間對德國所作出的若干讓步，包括允許德軍休假士兵經由瑞典鐵路往返挪威與德國，以及容許德軍一個師經由瑞典前往芬蘭；他認為，這些行為完全已經背離『海牙公約』所規範中立原則的行為；此外，瑞典還向德國出口鐵礦（雖然未違反中立法），用以提升德國軍事能力。

Hägglöf（1960: 153-67）認為，瑞典在二次大戰中維持中立，並非中立原則本身足以保障安全，而是在權力失衡、地緣壓迫與戰略妥協之間，透過有限讓步勉強維持的脆弱平衡。筆者認為，小國中立能否成立，關鍵並不僅

在於法律宣示或道德原則，而更取決於外部權力是否維持某種平衡、國內政治是否具有支持，以及國家本身是否具備相當程度的防衛能力。因為若是缺乏軍事實力，僅依靠政治共識與外部權力平衡作為支撐，這樣的中立很難持續。

因此，1814年至二次大戰期間的瑞典中立政策，應被理解為歷史經驗、地緣安全與國家認同交互作用下的結果。現實主義有助於解釋瑞典在外部威脅下，避免捲入戰爭的安全考量；然而，社會建構主義則進一步解釋，中立如何在長期實踐中被賦予正當性，逐漸成為瑞典外交傳統與國家認同的一部分。從歷史制度主義觀之，拿破崙戰爭後的政策選擇亦形成早期路徑依賴，使後續決策者面對區域危機與世界大戰時，傾向延續並重新詮釋中立政策，而非放棄此一路徑。

肆、冷戰時期的「武裝中立」與隱性結盟（1945-91）

冷戰時期瑞典中立政策的演變，在於其同時具有安全策略與身份認同的雙重意涵。從現實主義角度觀之，面對美蘇兩極對峙與蘇聯威脅，瑞典強化國防並與西方保持實質安全合作，反映小國在安全困境下的策略調適。然而，從社會建構主義角度觀之，瑞典仍持續維護「軍事不結盟」與「中立」的官方論述，顯示中立不僅是政策工具，更是身份認同與國際形象的重要來源。因此，冷戰時期的瑞典中立並非單純的避戰策略，而是一種在安全依賴與身份認同之間的政策實踐。

郭秋慶（2015：58-60）指出，冷戰時期瑞典中立政策的核心特色，在於「軍事不結盟」與「積極外交」的雙重運作邏輯：一方面，瑞典拒絕加入北大西洋公約組織與華沙公約組織，認為結盟將使小國淪為大國戰略中的附屬與前線工具；在瑞典社會民主工人黨執政下，由首相塔格·埃蘭德（Tage Erlander, 1946-69）與外交大臣厄斯滕·恩登（Östen Undén, 1945-62）確立「和平時期不結盟、戰時維持中立」的安全原則，並透過經濟成長支撐強大國防體系，發展出具嚇阻能力的「武裝中立」；另一方面，瑞典並未因此採取孤立主義，而是在維持戰略自主的前提下，積極參與國際經濟合作與區域組

織（如歐洲理事會、北歐理事會與歐洲自由貿易協會），同時透過聯合國平台推動人權、和平與發展議題，展現其「道德外交」與「和平主義」取向。

然而，若是要維持「軍事不結盟」，同時又要強調「武裝中立」，瑞典勢必在安全與外交之間進行高度精細的平衡。即使在冷戰時期，小國在全球性衝突中維持中立仍面臨諸多困難，如：一個國家可以不加入任何軍事同盟，但這並不保證一旦衝突爆發，其中立地位便能獲得他國尊重。另外一方面，經濟也是值得關注的議題，因為小國相較於大國而言，對經濟援助或國際貿易的依賴較高。在二戰進入冷戰時期，美國在西歐推行馬歇爾計劃（Marshall Plan），瑞典其實也是受惠國之一。在此背景下，瑞典雖在政治與軍事上維持不結盟立場，卻在經濟結構上逐步融入西方資本主義體系。因此，瑞典冷戰時期的中立政策呈現「表面中立、隱性結盟」的雙重結構：一方面，瑞典透過官方論述維持中立要素的國家認同；另一方面，在安全與經濟實踐上逐步被納入西方安全體系。此一矛盾正凸顯中立政策並非固定原則，而是在身份認同與安全依賴之間被持續建構的政策實踐的一種方式。

Karlsson（1995: 43）認為，美國在冷戰初期主要透過戰略物資出口管制、出口許可制度與經濟援助手段，要求西方國家共同配合，並施壓要求中立國瑞典配合；具體而言，美國將戰略物資出口管制與安全合作掛鉤，要求各國限制對東歐與蘇聯的出口，並在 1947 年後逐步推動多邊出口管制機制；譬如輸出管制統籌委員會（Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, CoCom）；雖然瑞典基於中立立場拒絕正式加入該體系，但美國仍要求其在實際政策上遵循相同標準，顯示經濟手段已成為大國對於中立國家的重要利器。

除了面臨經濟施壓之外，瑞典與美國以及北大西洋公約組織在軍事與情報領域存在著多項秘密的合作項目，包括：情報交換與資訊分享、秘密防禦合作、軍事規劃與參謀聯繫、軍事裝備採購與「沉默夥伴」（silent partnership）關係；1951 年 6 月，瑞典政府最終與美國政府達成非正式的協議，瑞典政府配合禁運清單（List I），承諾避免向蘇聯集團出口禁運商品（Karlsson, 1995: 39, 41-45）。總而言之，美國冷戰時空下的戰略是只要政治意識形態親美，即便是非聯盟成員國，也可以透過雙邊互動談判過程，得

到實質的支持，反映出安全需求、經濟依賴與意識形態之間的交互作用。

Nilsson 與 Wyss (2016: 335-63) 進一步指出瑞典為了維持其中立政策的可信度，採取「武裝中立」策略，積極強化自身軍事能力；由於其在軍事技術與裝備上高度依賴西方，特別是美國所提供的軍事技術與情報合作，反而逐步被納入以美國為核心的西方安全體系之中；然而，正是這種為了維持中立可信度而進行的軍事強化與外部依賴，反而削弱了其中立的實質自主性，構成所謂「武裝中立悖論」(armed neutrality paradox)。

伍、後冷戰轉型與中立政策的終結 (1990-)

後冷戰時期瑞典中立政策的轉型，不僅是國際安全環境改變下的戰略調整，也涉及國家身份與規範定位的重新建構。冷戰結束後，歐洲安全秩序逐漸由軍事對抗轉向制度合作與規範治理，瑞典逐步強化其作為歐洲安全共同體成員、規範倡議者與合作安全參與者的角色。此一轉變顯示，中立政策的弱化並非單純來自外部威脅變化，而是瑞典對自身國際角色與安全責任的理解出現轉變，瑞典逐步被納入歐洲的安全體系之中，呈現由「中立」向「合作安全」轉型的趨勢 (Mironov, 2025: 3-4)。

後冷戰初期瑞典安全政策的轉變，主要體現在其對歐洲整合與多邊制度的積極參與。瑞典在 1995 年加入歐洲聯盟，象徵其在政治與安全層面已不再完全維持傳統中立立場。歐盟不僅是經濟組織，更逐漸發展為具有安全與防衛功能的「安全共同體」，其成員國之間透過制度化合作與共同價值，降低衝突可能性 (Mironov, 2025: 14-15)。在此框架下，瑞典雖仍維持形式上的軍事不結盟，但實質上已承擔與其他歐盟成員共同維護區域安全的責任，顯示中立概念實質上已鬆動。

其次，瑞典與北約關係的深化，進一步侵蝕其中立政策的實質內涵。冷戰結束後，瑞典積極參與「和平夥伴關係」(Partnership for Peace, PfP) 並取得「增強機會夥伴」(Enhanced Opportunities Partner, EOP) 地位，逐步提升與北約在軍事演習、情報交換及國防改革機會 (Mironov, 2025: 3)。這也透露出瑞典在安全認知上的變化，也就是說從單一國家自我防衛轉向依賴

多邊合作與集體安全。換言之，瑞典雖未正式加入軍事同盟，但其安全防護已具備「準結盟」(quasi-alignment) 的狀態。

此外，瑞典中立政策的調整亦不能脫離北歐安全共同體的脈絡。北歐國家長期共享相近的政治文化、民主價值與福利國家模式，並在後冷戰逐步強化防務合作，這對促成北歐區域安全合作起了關鍵作用。Forsberg (2013: 1162) 指出，北歐防務合作機構 (Nordic Defence Cooperation, NORDEFCO) 在 2009 年成立後，北歐防務合作進入更制度化的階段。然而，北歐國家雖在價值與安全關切上具有高度相似性，其安全政策並非完全一致；丹麥、挪威與冰島早已加入北約，芬蘭與瑞典則長期維持軍事不結盟。因此，北歐區域安全並非單一模式，而是由不同國家的歷史經驗、地緣位置與威脅認知共同構成。

然而，真正動搖瑞典中立政策根基的關鍵轉折，來自於歐洲安全環境的急遽惡化，特別是俄羅斯對烏克蘭的軍事行動。自從 2014 年克里米亞危機以來，俄羅斯逐步挑戰歐洲既有的安全秩序，而 2022 年全面入侵烏克蘭更徹底改變歐洲安全認知 (Engelbrekt, 2024: 205)。此一事件不僅凸顯傳統中立政策在面對大國軍事威脅時的侷限性，也使瑞典重新評估其安全戰略。在此背景下，瑞典國內政治與社會對北約的態度迅速轉變。長期以來，瑞典社會對加入軍事同盟持保留態度，主要係基於中立作為國家認同的重要象徵。然而，隨著俄羅斯威脅升高，安全考量逐漸凌駕歷史傳統與價值認同，促使政策出現根本性轉變。瑞典在 2022 年 5 月正式申請加入北約，象徵其已放棄長達兩百年的中立與不結盟政策，並選擇融入集體防衛體系。在 2022 年後，瑞典與芬蘭幾乎同步申請加入北約，顯示兩國在面對俄羅斯威脅時具有高度政策協調。特別是芬蘭與俄羅斯接壤，其安全判斷對瑞典具有重要參照作用；瑞典若單獨維持不結盟，將可能在北歐與波羅的海安全架構中處於更不利的位置。因此，瑞典的轉向既是本國安全認知改變的結果，也是北歐區域安全互動下的政策選擇 (楊三億，2023: 58-60)。

新現實主義者會認為瑞典的轉變是安全困境下的理性選擇，尤其是歐洲安全秩序在俄烏戰爭後急遽惡化，瑞典無法再僅憑傳統中立政策維持自身安全。當外部威脅顯著上升且權力平衡失衡時，中立策略的可行性將大

幅降低，小國往往傾向透過結盟以確保安全。然而，這樣的解釋或許可以得到瑞典領導階層的青睞，卻忽視中立政策在瑞典歷史記憶、國家認同與外交傳統中所具有的內涵。因此，瑞典的轉變不單僅是對外部威脅的理性回應，更涉及瑞典國內社會如何重新理解「中立」與「集體安全」之間的關係。

從建構主義角度觀之，2022 年俄烏戰爭不僅改變瑞典對外部威脅的認知，也重塑了瑞典社會對「中立」與「集體安全」之間的看法。過去，中立長期被視為維護和平、戰略自主與國家身份的象徵；然而，在俄羅斯全面入侵烏克蘭後，傳統上瑞典對中立的詮釋已無法回應歐洲安全危機。換言之，瑞典加入北約並非只是安全困境下的理性結盟行為，也意味著瑞典社會的國家認同由傳統中立策略選項轉向集體安全共同體的實踐。

綜上所述，後冷戰時期瑞典中立政策的轉型，乃是多重因素交互作用的結果：一方面，歐洲整合與安全共同體的發展，使中立逐漸制度性弱化；另一方面，北約合作與區域防禦整合進一步模糊其中立界線；最終，在俄羅斯軍事威脅的刺激下，瑞典選擇徹底放棄中立，轉向集體安全體系。此一發展不僅象徵瑞典外交政策的重大歷史轉折，也反映出在當代國際體系中，中立政策已難以作為小國安全的長期依賴。

陸、結論

瑞典中立政策之演變並非固定不變的安全策略，而是在不同歷史脈絡與國際體系轉變下持續建構與調整的政策實踐過程。自 19 世紀以來，瑞典在地緣政治壓力與戰爭經驗影響下，由權宜性的避戰選擇轉化為具內部共識的國家認同；然而，此一中立傳統於冷戰時期已呈現內在矛盾。瑞典一方面維持「軍事不結盟」的政策宣示，另一方面卻透過經濟依賴、軍事合作與情報交流，逐漸被整合進西方安全體系，形成「表面中立、隱性結盟」的政策模式，反映中立在權力結構下的策略性調適。

進入後冷戰時期，隨著歐洲安全架構轉向制度合作與多邊主義，瑞典中立政策進一步制度化轉型。最終，在俄烏戰爭引發的安全危機下，瑞典加入北約，象徵其中立政策的終結。此一發展不僅驗證現實主義之安全困境邏

輯，同時也驗證建構主義對國家認同與規範的主張。從建構主義角度觀之，瑞典中立政策的終結除了是安全威脅升高後的戰略調整，而是國家身份與安全規範重新建構的結果。

過去，中立長期被賦予和平主義、戰略自主與道德外交的正當性，甚至是瑞典推行世界主義的核心概念。然而，俄烏戰爭改變了瑞典社會對「中立」與「安全」之間的認知，使中立不再被視為維護國家安全與歐洲和平的最佳方式；相對地，加入北約逐漸被建構為承擔歐洲安全責任、維護民主共同體與強化集體防衛的合理選項。因此，中立應被理解為一種動態且情境依賴的政策選擇；瑞典案例亦顯示，小國可透過政策調整、認同重塑與制度嵌入，在安全、自主與區域責任之間尋求新的平衡。

參考文獻

- 施正鋒，2015。〈中立國的概念、理論、以及實務〉《台灣國際研究季刊》11卷3期，頁1-22。
- 郭秋慶，2015。〈論瑞典自行選擇中立戰略之作為〉《台灣國際研究季刊》11卷3期，頁47-62。
- 廖福特，2015。〈國際法對於戰時中立及永久中立國之規範〉《台灣國際研究季刊》11卷3期，頁23-45。
- 楊三億，2023。〈為什麼不中立了？從關鍵時刻、地緣政治與決策模式分析瑞典與芬蘭中立政策調整〉《問題與研究》63卷3期，頁55-101。
- Agius, Christine. 2006. *The Social Construction of Swedish Neutrality: Challenges to Swedish Identity and Sovereignty*. Manchester: Manchester University Press.
- Agius, Christine, and Karen Devine. 2011. "Neutrality: A Really Dead Concept?" A Reprise." *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 3, pp. 265-84.
- Björling, Ewa. 2024. "What Sweden's NATO Accession Means for Europe." GIS Reports Online (<https://www.gisreportsonline.com/r/sweden-nato-accession/>) (2026/2/20)
- Boyarin, Daniel. 2012. "Deadly Dialogue: Thucydides with Plato." *Representations*, Vol. 117, No. 1, pp. 59-85.
- Engelbrekt, Kjell. 2024. "The European Security Order," in Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman, Anna Michalski, Lars Oxelheim, eds. *The Borders of the European Union in a Conflictual World*, pp. 205-14. Cham: Palgrave Macmillan.
- Ferreira-Pereira, Laura C. 2005. "Swedish Military Neutrality in the Post-Cold War: 'Old Habits Die Hard.'" *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 6, No. 3, pp. 463-89.
- Forsberg, Tuomas. 2013. "The Rise of Nordic Defence Cooperation: A Return to Regionalism?" *International Affairs*, Vol. 89, No. 5, pp. 1161-81.
- Fox, A. Baker. 1959. *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hopper, Bruce. 1945. "Sweden: A Case Study in Neutrality." *Foreign Affairs*, Vol. 23, No. 3, pp. 435-49.
- Hägglöf, M. Gunnar. 1960. "A Test of Neutrality: Sweden in the Second World War," *International Affairs*, Vol. 36, No. 2, pp. 153-67.

- Ingebritsen, Christine. 2006. "Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics," in Christine Ingebritsen, Iver Neumann, Sieglinde Gstöhl, and Jessica Beyer, eds. *Small States in International Relations*, pp. 273-87. Seattle: University of Washington Press.
- Karlsson, Birgit. 1995. "Neutrality and Economy: The Redefining of Swedish Neutrality," *Journal of Peace Research*, Vol. 32, No. 1, pp. 37-48.
- Malmborg, Mikael. 2001. *Neutrality and State-Building in Sweden*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mironov, Igor. 2025. "From Neutrality to NATO: Sweden's Strategic Shift in European Security," Master thesis, University of Pisa.
- Mueller, Wolfgang. 2011. *A Good Example of Peaceful Coexistence? The Soviet Union, Austria, and Neutrality, 1955-1991*. Vienna: Austrian Academy of Sciences Press.
- Nilsson, Mikael, and Marco Wyss. 2016. "The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy." *Journal of Contemporary History*, Vol. 51, No. 2, pp. 335-63.
- Ogley, Roderick. 1970. *The Theory and Practice of Neutrality in the Twentieth Century*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Radoman, Jelena. 2021. *Military Neutrality of Small States in the Twenty-First Century: The Security Strategies of Serbia and Sweden*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Wahlbäck, Krister. 1986. *The Roots of Swedish Neutrality*. Stockholm: Swedish Institute.
- Wahlbäck, Krister. 1998. "Neutrality and Morality: The Swedish Experience." *American University International Law Review*, Vol 14, No. 1, pp. 103-21.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

The Evolution of Sweden's Neutrality Policy

Yu-Cheng Teng

Council Member, Taiwan International Studies Association, Taipei, TAIWAN

Abstract

This article adopts social constructivism as its primary analytical approach, while also incorporating insights from historical institutionalism and realism, to examine the formation, continuity, transformation, and eventual termination of Sweden's neutrality policy since the nineteenth century. Swedish neutrality was not merely a legal status or a security strategy; rather, it was a diplomatic practice gradually constructed through the interaction of war experiences, national identity, domestic political consensus, and international norms. In the early nineteenth century, following the Napoleonic Wars, Sweden abandoned expansionism and gradually adopted non-alignment and armed neutrality as survival strategies to avoid being drawn into great-power conflicts. During the two World Wars, although Sweden declared neutrality, it made strategic adjustments amid geopolitical pressure, economic dependence, and moral responsibility. During the Cold War, Sweden maintained the official discourse of "non-alignment in peacetime and neutrality in wartime." At the same time, however, it gradually developed close security ties with the United States and NATO through economic cooperation, military technology, and intelligence exchange. This revealed the dual characteristics of "formal neutrality with hidden alignment" and the "armed neutrality paradox." In the post-Cold War period, European integration, cooperation with NATO, and the institutionalization of Nordic defense cooperation gradually shifted Swedish neutrality from a traditional strategy of war avoidance toward a model of cooperative security. Ultimately, the 2014 Crimean Crisis and the 2022 Russo-Ukrainian War reshaped Sweden's perceptions of security threats and its national role, prompting Sweden to apply for NATO membership in 2022 and formally

become a member in 2024. This development symbolized the end of its long-standing neutrality policy. This article argues that the evolution of Sweden's neutrality policy not only reflects the security choices available to small states within the structure of international power, but also reveals how historical experience, threat perception, and internal political dynamics shape the interpretation of neutrality policy. The Swedish case demonstrates that neutrality is a dynamic and context-dependent policy practice rather than a fixed and immutable diplomatic principle.

Keywords: Swedish neutrality policy, social constructivism, armed neutrality, hidden alignment, NATO