

瑞士公投加入聯合國的經驗與借鏡

郭秋慶 / 淡江大學歐洲研究所教授

瑞士這個阿爾卑斯山的國家，地處歐洲心臟地帶，人口只有七百五十萬，是一個小國，不過它是世界上最富裕的國家之一。早在1291年瑞士推動國家誕生的聯邦憲章（federal Charter）即表示，它要斷絕國際上政治和經濟的聯繫，以便保持中立、獨立與草根民主。長久以來瑞士擁有和平的環境，瑞士人亦以這個中立傳統為傲，置身於國際協定或聯盟之外，避開參與承擔軍事、政治或直接經濟行動的聯盟，不過它和大多數的國家是有雙邊的外交關係。

二次大戰結束後不久，世界上很多的國家都主動簽署新起草的聯合國憲章，然而瑞士卻擔心聯合國為維持國際和平與制裁侵略時，派遣陸海空軍登陸、封鎖以及其它軍事行動，需各參與國提供便利與協助，而損及它珍貴的中立地位，遂堅決不簽署該憲章加入聯合國。雖然如此，聯合國隔年仍將它的歐洲總部設在瑞士的日內瓦，計有聯合國專門機構像世界衛生組織、國際勞工組織以及聯合國難民署（UN High Commissioner for Refugees）等，聯合國在日內瓦總共聘用了八千名人員。

無可否認，歐洲的中立國像瑞典、芬蘭、愛爾蘭以及奧地利均加入聯合國，唯有瑞士不參加聯合國，其主要理由在於它不順從「政治的聯合國」，以安理會的大國作為權力的中樞，或是聽從聯合國的強國指使。不過，自從1948年以來瑞士的聯邦政府向聯合國派出常駐觀察員，並在若干非政治的聯合國機構中，譬如人道和技術的機構，以及對於有些國際議題像健康和難民等，則態度顯得積極，每年還贊助聯合國專門機構約三億美元。

若謂瑞士有意願加入聯合國，享有一般會員國的發言權和投票權，這是花較久的時間才得以實現。1960年代底國內首先在討論加入聯合國得到一些動力，這是當1967年布萊契爾（Bretscher）議員要求聯邦政府提出當前瑞士和聯合國關係報告，聯邦政府在第一次的聯合國報告書中，指出不成為聯合國會員國的不利之處正在增加中，不過當時聯邦政府並沒有表示需要加入聯合國。待1971年聯邦政府提出第二次的聯合國報告書，即表達參加的立場，雖然並未說明它的理由。直到1977年聯邦政府再提出第三次的聯合國

報告書，正式表明當聯合國會員國是一種渴望（aspiration）。

在這種情況下，1981年聯邦政府開始提案建議瑞士加入聯合國，並提交國會進行審查。其後兩院表決時，皆以超過半數的贊成票同意瑞士加入聯合國，然而瑞士人民黨（Swiss People's Party）卻亟力表示，此一舉動將造成國家的中立被迫折衷。當1985年6月瑞士以公民投票通過瑞士軍隊從事國際維和任務時可以攜帶武器，而且民意調查中對加入聯合國的支持大幅的成長，於是聯邦政府認定時機已經成熟，1986年3月便舉辦第一次加入聯合國的公投，其間聯邦政府獲得許多企業界的支持，而右派的瑞士人民黨在公投活動中，則以中立作為主要的訴求，強力說服人民，結果75.7%的選民投反對票，而且二十六個郡（Canton）沒有一個通過加入聯合國。一些說法語的行政區和大城市傾向投贊成票，但是不少鄉間地區和說德語以及義大利語的行政區則投下反對票。聯邦政府原本希望藉由這次公投的活動引起瑞士人民關心國際社會，但是人民和各郡都沒有準備好配合聯邦政府。那些表達反對立場的人士，其原因其實不僅在於加入聯合國將違反瑞士的中立原則，更是表達瑞士人自從國際聯盟（League of Nations）時代以來就根生不信任國際組織有辦法遏止戰爭，同時對於聯合國當時在解決衝突與危機的能力感到失望。

其後，瑞士加入聯合國的議題並沒有消退，尤其在冷戰結束後歐洲的安全和戰略觀改變，國與國之間共同利益和相互依賴更重於瑞士奉守的分離主義（isolationism），所以1998年聯邦政府在下議院（National Council）議員的要求下，提出第四次的聯合國報告書，稱申請當聯合國會員國是「戰略目標」，若政治上儘早可能的話，就爭取此項目標，並且將「瑞士加入聯合國」列入隔年新成立聯邦政府的立法目標，等到2000年聯邦政府獲得十二萬四千七百七十二位公民的有效連署，達成一年半內有十萬名以上公民連署的規定，接著聯邦政府就向國會提出建議，隔年兩院表決皆以超過半數贊成瑞士加入聯合國的提案，因此決定2002年3月3日舉行全國性公投。

這次加入聯合國的公投，在公投活動中呈現出政府和反對陣營的兩極化，一般略顯冷靜的瑞士人，不管是在街頭上或辦公室，大都樂於公開討論，可以看出是一場帶有情緒化的硬戰。聯邦政府的訴求是自從九一一事件以來，國際情勢已經改變了，政府將以加入聯合國作為外交政策的主要目標，外交部長戴斯（Deiss）更表示：這是為更有效率地保護瑞士在國際社會的利益。瑞士即使是一個小國，在聯合國擁有發言權和投票權有比沒有好，因為冷戰結束以來小國的重要性在增加中，瑞士傳統的協調角色像聯合國的制裁與維和活動，是需要有同盟的國家。基本上，聯邦政府提出的主張，若從瑞士的產業結構來看，早已從自足的鄉村基礎轉變成整體上以銀行、保險和服務業作支柱，這樣的產業結構是和世界接軌的，瑞士人需要密切地和外在世界往來，譬如銀行家希望國家的財政機構給人有溫馨的形象，排除被視為洗錢場所的印象，展現瑞士重視國際的一致與整合勝於孤立與分離，所以企業和工業界均支持聯邦政府，甚至工會也願意配合說服瑞士人參與全球事務。

相反地，瑞士人民黨作為全國第三大黨，它擁有下議院二百席的四十四席，該黨力主加入聯合國破壞「直接民主、中立和聯邦主義」，瑞士將在強權的指使下捲入軍事與經濟的制裁活動中，他們舉辦全國數百次的市鎮大會，並在全國的佈告版上標出由斧頭砍破的「中立」一詞，充分展現瑞士人關懷國家的獨立精神被加入聯合國所折衷。這次公投的活動中，瑞士人民黨再度由布洛賀（C. Blocher）這位民族主義的工業界富豪議員領導，他自己捐款推展公投活動，喊出「贊成紅十字會與和平，反對聯合國與戰爭（Yes to the Red Cross and Peace, No to the UN and War）」的口號，稱「大國有發言權，現今的大國是美國」，「瑞士加入聯合國將允許外交政策由安理會指使」，凡此多少是為喚起瑞士人顧慮被迫參與美國領導的反恐行動。依照當時的民意調查，超過70%的瑞士人認為九一一事件導致美國政策的瑕疵，特別是中東政策，所以布洛賀議員的舉動獲得保守選民不錯的回應。

這次公投的結果，全國近四百七十萬的合格選民達到不尋常的投票率58%，其中贊成票一百四十八萬四千八百一十八張，反對票一百二十三萬六千零六十七張，亦即聯邦政府的加入聯合國案有54.6%的選民贊成，而45.4%的選民反對，幾個小時之後全國二十三個郡亦有十二個投下贊成票，而十一個郡投下反對票，贊成與反對可謂十分的接近。總體上，從投票的結果可以看出，瑞士的法語區和德語區形成顯著的分歧。西部法語區的郡大都投贊成票，而東部德語區的郡則大都投反對票，只有蘇黎士位於東部是商業中心投贊成票。換句話說，日內瓦的66.9%選民是投贊成票，而它所領導法語區的郡絕大多數亦贊成政府的主張；反之，艾朋徹爾（Appenzell）郡的67.5%選民是投反對票，而它所領導位於瑞士中央地區的多數德語郡，亦反對政府的主張。至於中立的主張，在較古老和鄉村的地區並且時常是德語區，仍然有強大的吸引力。

自從瑞士通過加入聯合國的公投，當年7月立即提出申請，並獲得聯合國大會和安全理事會的批准，9月順利成為第一百九十個會員國。瑞士加入聯合國是政治上重要的一步，不但破除多個世紀以來國際政治中立的傳統，而且擺脫幾十年來孤立主義的作為，顯示瑞士將在國際事務上完全地參與，更要承擔起國際的義務，以及分享後冷戰時代的國際利益，所以瑞士開始完全參與聯合國專門機構，像歐洲經濟委員會、聯合國環境規劃署、聯合國難民署、聯合國教科文組織、聯合國貿易暨發展會議、聯合國工業發展組織以及萬國郵政聯盟等，對於國際的議題亦採取公開的立場，並積極參與聯合國的活動，譬如響應聯合國的反腐倡議，派遣軍人赴剛果與納米比亞當聯合國的軍事觀察員等。

瑞士戰後聯邦政府為了維持中立的傳統，不像一般主權國家申請加入聯合國，較為不尋常，其後為了排除中立政策對國家的制約，積極爭取國家的利益，乃以公投決定是否加入聯合國。綜觀這項入聯公投案，值得吾人借鏡與學習之處，茲分述以下三點：

一、瑞士的入聯公投在第二次提出時才以些微的多數通過，而且這已經是初次公投之後第十六年的事，可見瑞士傳統的中立觀念，是不易即時予以改變的。台灣的國際處

境亦較為特殊，長期以來與國際社會疏離，國內教育不太注重教導公共事務是生活的一部分，意見領袖（opinion leader）不易從注重商業利益的媒體產生，若要推動台灣加入聯合國，以瑞士的經驗而言，多數黨政府應該基於國家利益，向人民交待當前外交政策的狀況，以及指出它是否符合現今國際社會的需要。當外交政策影響國家整體的發展，政府亦需要提出改變外交政策的做為。若以瑞士入聯公投初次未獲通過，仍可待有利的環境再加以舉辦。

二、公民投票基本上是公民教育的一環，它可以促進人民與社會的整合，令人民感到知足，進而達成政治的穩定。瑞士的公投久遠以前是從草根民主發展出來，迄今每位公民一年普通要投下三到四次的公投票，它的入聯公投從成案到投票，可以看到正反兩方意見的交鋒與論辯的環境，只要獲得相對多數即可通過。至於台灣方面，公投法的通過僅五年，而且通過時即富爭議性。自從舉辦全國性公投以來，出現了制度上的爭執，譬如舉辦的動機不純或「拒領公投票」，公投题目的用字不夠簡潔具體，公投審議委員會政治化，活動中沒有普遍的論辯氣候，政黨的提案對峙或一案兩提，甚至公投通過的門檻設在全體選民的50%，通過的可能性不高，容易成為發洩不滿的情緒，這些都是公投舉辦初期的問題，有待進一步的檢討與改進。

三、瑞士的入聯公投沒有外國的干涉，因為它是各國法律承認的主權國家，然而台灣舉辦入聯公投，美國即有言詞上的異見，此乃因為美國和台灣的中華民國沒有邦交，而美國的「台灣關係法」允諾承擔台灣的防禦，不希望看到由此台灣海峽的穩定受衝擊，這無異反映強權為維護自身利益的舉措，我們需要向它多溝通與說明，不必要作過多的解讀。若以蒙特內哥羅（Montenegro）這個小國而言，它尚未建國前，美國和歐盟即擔心它朝向獨立發展，恐將造成巴爾幹地區陷入動盪，因此對久卡諾維奇總理施壓，然而久卡諾維奇總理並沒有屈從，反而在2006年推出國家獨立的公投，並獲得多數的通過，美國和歐盟國家隨後也都和它建交。其次，中共對於台灣爭取國際空間的努力，一向以「帝國式的中國（imperial China）」之姿態干擾，不是加以抹黑、指責台獨行徑，就是以武力威脅，今天它更利用邦交國指責台灣參加聯合國的作為，國內有人還稱台灣參與國際社會得向中國請求；不少國人忽視政治議題的重要，只關心經濟發展，視符合中國和美國的利益，才是台灣的利益；相當多的人亦不了解台灣受中國的阻撓，造成國家利益蒙受的損失，譬如台灣無法分散武器的採購，形成主要得仰賴美國同意銷售；台灣無法與鄰近具有戰略或經濟意含的國家建交，造成安全無法納入區域的架構中，以及經濟上無法與鄰近國家洽簽自由貿易區，損失近千億美元。

最後，吾人可以肯定的是，瑞士確實掌握到小國在全球化時代的重要性增加，務必參與分享國際利益，然而以台灣目前維持中華民國的「殘餘國家」，國際地位十分低落，外交方針實在得考量補足不完備的國際法律手續，特別需注重外交策略的重要性，多方探究優先與階段性的解決方案，向人民爭取認同與最大的支持。