

# 瑞士加入聯合國的公投與其目的

●郭秋慶／淡江大學歐洲研究所教授兼所長

瑞士這個小國位於歐洲的心臟地區，是陸封國沒有海軍，人口近八百萬，它的人均國內生產總值（GDP）達六萬七千三百八十四美元，是世界上最富裕的國家之一。早在1291年建立國家時，它的聯邦憲章（Federal Charter）表示，斷絕與國際政治和經濟的聯繫，以便保持國家的中立、獨立與草根民主，其後中立政策是瑞士顯著的對外政策，因此瑞士長久以來享有和平的環境，瑞士人亦以這個中立的傳統為傲。

二次大戰之後，聯合國將它的歐洲（第二個）總部設在瑞士日內瓦，由於瑞士給予聯合國最優惠的國際組織特權，其後許多聯合國的輔助和專門機構進駐日內瓦，像歐洲的經濟委員會、經濟及社會理事會、人權委員會（今天稱人權理事會）、國際麻醉理事會、聯合國難民署、聯合國貿易暨發展會議、國際勞工組織、世界衛生組織、國際通訊聯合會以及關稅暨貿易總協定組織（今天稱世界貿易組織）等，但是瑞士並不簽署聯合國憲章，不加入聯合國，僅向聯合國派出常駐觀察員，每年贊助聯合國專門機構約三億美元，以及在有些國際議題像健康和難民等，和若干非政治的機構像人道和技術性質，表現積極作為，這樣不同於其他國家樂於加入聯合國的舉動，實在是顧及聯合國在維持國際和平與制裁侵略時，會員國有義務提供或協助派遣陸、海或空軍從事登陸、封鎖與其它軍事行動，而損及瑞士珍貴的中立地位。

只是從八〇年代以來，全球化時代明顯地影響各國，即使是小國國際地位提升，有其舉足輕重的角色，更能夠從中分享國際利益。若一個國家不是聯合國會員國，不利之處將隨著國家互動的頻繁而日益呈現。瑞士就是在這種情況下，表現出有意加入聯合國，以便像一般會員國享有發言權和投票權。

最早在1981年時，聯邦政府即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通過瑞士參加聯合國，然而唯獨瑞士人民黨（Swiss People's Party）極力反對，稱此一舉動將造成國家傳統的中立政策遭受損傷，遂造成政府的參加聯合國提案無疾而終。不過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，而且當時參加聯合國的民意調查，瑞士人民的支持度大幅成長，使得聯邦政府認定推動參加聯合國的提案時機成熟，隔年3月加入聯合國的公投便正式舉辦，其間許多企業界支持聯邦政府，不過右派的瑞士人民黨在公投活動中，則以國家中立作為主要訴求，強力說服人民，結果竟然有75.7%的選民投下反對票，而且二十六個郡（Canton）沒有一個通過加入聯合國。實際來看，國內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的公投引起瑞士人民能夠關心國際社會，但是瑞士人民和各郡都沒準備好配合聯邦政府的意旨。這樣的公投結果所反映出的是，瑞士人不僅視加入聯合國將違反瑞士傳統中立原則，更是表現出瑞士人自從國際聯盟（League of Nations）時代以來，就打從心底不信任國際組織有辦法遏止國家的戰爭，同時對於聯合國當時在國際上解決衝突與危機的能力感到失望。

自從冷戰結束以來，歐洲的安全和戰略觀改變，國與國之間的共同利益和相互依賴更重於瑞士奉守的中立政策，此時瑞士加入聯合國的議題沒有消退，所以1998年聯邦政府在下議院（National Council）議員的要求下提出聯合國報告書，稱申請當聯合國會員國是「戰略目標」，若政治上盡早有可能的話，就應爭取此項目標，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，聯邦政府便向國會提出建議，隔年兩院表決皆以超過半數贊成瑞士加入聯合國的提案，因此聯邦政府決定2002年3月3日舉行全國性公投。

這次全國性的公投，在公投活動期間政府和反對陣營的論點呈現兩極化，若是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，從中可以看出是一場帶有情緒化的爭戰。至於聯邦政府的訴求，則是九一一事件以來，國際情勢已經重大改變，聯邦政府有需要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：這是為了更有效率地保護瑞士在國際社會的利益。瑞士即便是一個歐洲的小國，它若能在聯合國擁有發言權和投票權較沒有來得好，因為自從冷戰結束以來，中小型國家的重要性在增加中，瑞士對外政策中傳統所擁有的協調者角色，像在聯合國從事的制裁與維和活動，是需要有其他同盟的國家配合與作為。

基本上，聯邦政府提出的訴求，若從國內產業結構來看，瑞士早已從自足的鄉村基礎轉變成整體上以銀行、保險與服務業作命脈，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，以便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的主張，甚至工會也願意配合說服瑞士人參與全球的事務。

相反地，瑞士人民黨作為全國第三大黨，它在下議院擁有二百席的四十四席，該黨

一貫主張加入聯合國破壞「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，瑞士人民黨在全國舉辦數百次的市鎮大會，並在全國的佈告版上標出由斧頭砍破的「中立」一詞的廣告，充分展現瑞士人關懷國家的獨立精神被加入聯合國行動所折損。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宣傳，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自美國政策的瑕疵，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。

有鑑於此，這次的公投結果，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，幾個小時之後所進行的全國二十三個郡投票，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有顯著的分歧。西部法語區的郡大都投贊成票，而東部德語區的郡，則大都投下反對票，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聯邦政府的主張；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通常是德語區，仍然有強大的吸引力。

一旦瑞士通過加入聯合國的公投，當年7月它便向聯合國提出申請，第4584次和第4585次安全理事會在沒有投票的情況下批准，並獲得聯合國大會通過，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，而且擺脫幾十年來國家的孤立主義作為，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。基本上，瑞士在聯合國的活動計：一、發動柔性的創議；二、增進瑞士人在聯合國的重要職位；以及三、推動駐聯合國的紐約、日內瓦與維也納的常設代表團的日常活動等。◆