

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 中小型國家外交模式之研究--瑞典中立主義外交政策變革 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 97-2410-H-004-083-  
執行期間：97年08月01日至98年12月31日  
執行單位：國立政治大學國際關係研究中心

計畫主持人：鄭端耀

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 99 年 12 月 20 日

# 瑞典中立主義外交調整挑戰

鄭端耀 政大國關中心美歐所研究員

## 摘要

本論文目的乃探討國際環境變遷與小國外交調適的挑戰，擬以瑞典為例來闡釋兩者之間的關係。瑞典一向被視為小國外交表現優異的國家，但即使如此，當國際環境發生變遷，仍然造成瑞典外交調整困難。一般在探討小國外交策略時，習以現實主義觀點作為解釋，謂小國必須理性務實，隨著國際環境變化，尋求最有利的調整策略。然而，調整常不是立即可行的，為了填補現實主義解釋能力不足，特別引用建構主義的觀點作為補充，藉此探討瑞典在冷戰結束後二十年外交調整困難，如何從曾經引以為傲的「中立主義」外交，而逐步轉向「歐盟化」的艱辛過程。

關鍵詞：瑞典、中立主義、小國外交、外交調整、歐盟化

## Challenges for Foreign Policy Adjustment in Sweden

The purpose of the article is to explore the challenges of a small power of its policy adjustment in the face of international environment change. Sweden is taken as the case study in the research. Sweden is often considered as the top performance country in international arena among the small powers. However, while international environment was changed, Sweden confronted serious difficulties and challenges for its policy adjustments. According to realism, a small power for the purpose of survival and interest has to be more flexible and responsive to international changes. But it could hardly be applied to Sweden. The research finds that even to a small power, policy change or adjustment is not that easy as many presume. Identity plays an important part in policy establishment and adjustment, and policy change can not be realized without national identity. Hence, constructivism is applied in the research to supplement the insufficiency of realism in analysis of Sweden's foreign policy change.

Keywords: Sweden, neutralism, small powers, policy adjustment, Europeanization

## 壹、前言

國際環境對小國外交（或廣義的說中小型國家）存在重大影響作用，由於小國先天條件不足—面積狹小、人口稀少、資源匱乏—屬於國際社會弱勢成員，常缺乏足夠能力，因應國際環境變化的挑戰，與維護自我的生存與發展。<sup>1</sup>特別在面對大國的國際競爭壓力下，無疑的處於相對不利地位，不只難以行使國際影響力，而且還很難維持國家獨立自主，隨時可能遭受強權的欺凌和迫害。再加上國際社會缺乏保障，小國常處在不安全、不確定、或不可知的命運狀態，多少的小國曾經在歷史的長河當中，遭至併吞和消滅的悲慘結果。

但是，為了求取在國際社會的生存與發展，小國幾乎是無從選擇的，必須針對國際環境的發展與變化（事實上，每個國家都必須因應國際環境的變化，只是小國遭受的衝擊更為強烈），適時採取外交調整策略，一方面降低外在環境變化可能造成的傷害，另一方面尋求最有利的保護途徑。根據過往國際經驗顯示，小國有許多外交策略可為運用，例如、包括結盟、扈從、參加國際組織、合作交往、不結盟、中立、或孤立等。不過由於小國條件有限，而且國際環境風雲變化莫測，外交策略調整並非容易，常面臨多種的困難和挑戰，例如、缺乏可行對策、無法改變困境；被迫扈從附和、失去國際自主性；有意加入結盟或國際集團、但未獲接納；或者強行抗拒改變、而漸落入孤立無助等。<sup>2</sup>無論如何，要如何克服外交調整的困難，探索實際可行策略，並能維護國際獨立自主和影響力，一般而言是小國外交經常面對的挑戰。

位處北歐地區的瑞典，基本上屬於國際社會的中小型國家。<sup>3</sup>其實如果以領土面積作為標準，瑞典至少可被視為中型國家，它擁有 45 萬平方公里，居歐洲第五大面積國家，僅次於俄國、烏克蘭、法國、和西班牙，比德國、英國、意大利、和日本都來得大些。但如果以人口作為標準，瑞典則成為小國，僅有 9 百萬，居歐洲第 18 位，較比利時和葡萄牙人口還要少。由於人口較少，雖然瑞典屬於高國民平均所得國家，整體國民經濟產值，大約居歐洲第 9-10 的地位，屬於中小型規模。不過，由於瑞典位在歐洲北方偏遠地區，歷史以來都不是歐洲政治、經濟的中心地區，無法擠身至重要國家之林，再加上瑞典從十九世紀始即刻意避免參與歐洲事務，脫離歐洲紛爭之外，成為歐洲政治小國。因此，概括而論，瑞典應歸類列為中小型國家，但如果將國際社會簡單分為大、小兩類國家，瑞典則屬於小國。

---

<sup>1</sup> Christine Ingebritsen, Iver Neumann, Sieglinde Gstohl, and Jessica Beyer, ed., *Small States in International Relations* (Seattle: University of Washington Press, 2006) .

<sup>2</sup> Jeanne A. K. Hey, *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2003).

<sup>3</sup> Igor S. Oleynik, ed., *Sweden: Foreign Policy & Government Guide* (Washington, D.C. : International Business Publications, 2006).

雖然瑞典為小國，但是在冷戰結束以前，特別是冷戰期間，它在國際外交的表現卻極為亮麗，此在小國當中屬於難得現象，它所標榜的「中立主義」外交政策，在冷戰東西對抗時期，發揮溝通調節的作用，它同時積極參與國際組織活動，聯合國第二任秘書長哈瑪紹（Dag Hammarskjöld, 1953-1961）就是瑞典人，任內期間致力協助第三世界國家經濟發展，並且倡導「聯合國維和行動」。瑞典還倡議國際和平運動，反對國際侵略擴張，推展國際限武和裁軍，建立廣泛的國際聲譽和影響力。<sup>4</sup>簡言之，以瑞典在冷戰時期的凸出國際表現而論，既使以「中等強權」稱之，可能也不為過。

或許因為瑞典在冷戰時期外交表現優異，或因中立主義外交行使達近兩百年時間，當冷戰結束國際環境驟變，國際和歐洲政治的兩極型態全然解除，中立主義政策忽然失掉著力空間，沒有持續運作的效用，同時隨著歐洲區域主義快速前進，1993年歐盟正式成立，歐洲國家紛紛加入成為會員，迫使得瑞典不得不面對國際環境挑戰，而須做外交政策的因應調整。雖然瑞典後因經濟因素的考量，在1994年經公民投票加入歐盟，但是瑞典仍然對中立主義難以割捨，以多種模糊說法取代中立政策，如「不加入軍事結盟」，「不參與集體安全組織」等。然而，隨著瑞典涉入歐盟事務的加深，包括擔任歐盟輪值主席，參加「歐洲安全與防衛政策」行動，瑞典愈來愈偏離中立主義路線，而且逐步溶入到歐盟架構中。但是，另一方面，作為歐盟的會員，瑞典仍未顯現充份認同，仍然有意維持獨立自主外交政策。瑞典在2003年公投拒絕加入歐元區（56.1%反對，41.8%贊成），2005年延遲歐洲憲法條約公投，這些作為曾經對歐盟造成困擾，也對瑞典外交定位與走向產生困惑。

簡而言之，從冷戰結束後的二十年間，瑞典外交持續陷入調整的掙扎，既無法忘懷中立主義，又不能不面對當前國際現實，而且作為歐盟會員，它既無法充份認同歐盟，又不能脫離歐盟的影響。處此兩難的困擾，瑞典曾長期在其間猶豫徘徊，它試圖維持過去引以為傲的「第三條道路」或「中間道路」，但是現在並不存在所謂的「第三條道路」（中立和非中立之間不易見到中間道路）。瑞典曾經是小國外交最成功的典範國家，不只有效維持國家外交自主，而且展現國家外交風格，發揮實質國際影響力。然而，卻在國際環境丕變後，陷入外交調整的掙扎，這其間的問題並不僅是外交策略的抉擇，也就是說理性外交抉擇一何者最符合國家利益；也不僅是小國外交調整的困難，亦即條件不足、選項有限；更重要的是，這當中還涉及到國家認同與外交重新定位的問題。顯然的，小國外交調整並非僅是單純因應外在國際環境的挑戰，而且還須面對小國內部認知和適應的困難。如果說，以小國外交典範的國家—瑞典—都會發生調適的問題，其它的小國恐怕也將面對類似的困境。

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 48-50.

本論文目的乃探討國際環境變遷與小國外交調適的困難，擬以瑞典為例來闡釋兩者之間的關係。瑞典一向被視為小國外交表現優異的國家，但即使如此，當國際環境發生變遷，仍然造成瑞典外交調整困難。基本上，一般在探討小國外交策略時，習以現實主義觀點作為解釋，謂小國必須理性務實，當應隨著國際環境變化進行彈性調整，依國家利益考量，在可行的選項中，尋求最有利的策略。不過，現實主義觀點顯然過於簡化外交調整過程，一國外交政策調整並非自動化的機械式反應，縱然如小國般在面對強大國際環境壓力必須迅速進行調整時，但是調整常不是立即可行的。國家社會屬於有機體，它必須透過反覆認知、適應和學習的過程，它必須重新建立和確立國家認同和利益，以及它必須經由實行成效來持續爭取社會的支持與認同。因此，為了補充現實主義解釋能力不足，本文擬引用建構主義的觀點作為充實小國外交調整內涵，藉此來探討瑞典在冷戰結束後二十年外交調整困難，如何從曾經引以為傲的「中立主義」外交，而逐步轉向「歐盟化」的艱辛冗長過程。

## 貳、理論分析架構

在國際關係理論當中，現實主義特別強調國際環境對外交政策的影響。<sup>5</sup>現實主義將國際關係主要分成國際社會和國家兩個部份（兩個層次），國家是國際社會主要組成單元，活動於國際社會之中，承受國際環境影響，而國際社會為無政府狀態，各國為謀取生存發展，競相權力角逐，權力是各國在國際社會安身立命與行動的主要依據，各國間的權力分佈狀態（國際權力結構），不只會決定國際社會運作的基本關係，還會確立各國的國際權力位階，和所可以扮演的角色與行使政策。因此，在權力分配為主導的國際環境下，權力關係變化會直接和間接的影響各國外交政策，大國（強權）因權力基礎厚實，較具有充份能力進行調整因應，實際上大國一向是國際社會主要成員，它不只參與國際權力競逐，而且是建立和改變權力關係的行動者，而小國則因權力基礎薄弱，較少具備足夠能力得以應對，處於相對不利地位，故每當國際環境變遷，小國承受的衝擊較大，如果無法做適當因應調整，將置國家於不利或甚至危險的困境。

基本上，現實主義對小國外交持較悲觀看法。第一、小國在國際關係處於弱勢、被宰制的地位，經常成為強權政治下的犧牲品，歷史上有太多小國被列強兼併、佔據、瓜分、或納入勢力範圍等例子。事實上，現實主義者不太關心小國外交，主要關切強權政治，因為小國外交只是強權政治下的附帶產物，少有自主運作的空間。<sup>6</sup>第二、小國外交不具備決定或扭轉情勢的能力，僅能順勢而為，故

<sup>5</sup> 此處所指的現實主義概括古典現實主義和新現實主義，無意做刻意的區分。Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1948); and Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979).

<sup>6</sup> 此在攻勢現實主義表現得最為明顯，參閱 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power*

當國際環境發生變化時，不論對小國產生何種影響，小國當應順勢調整，取其最有利的抉擇。簡言之，小國必須接受形勢比人強的現實，而且保持外交彈性策略。第三、小國外交選擇性有限，通常都必須依附在大國或集團國家身邊，所以結盟、西瓜靠大邊〈bandwagon〉、加入國際組織等，皆是常見到的外交活動形式。中立或不結盟比較少見，但即使採取此種外交活動，也是在特定國際強權政治安排下的產物，一旦強權政治形勢轉變，則須重新調整安排。<sup>7</sup>

雖然現實主義強調國際環境對小國外交的影響，以及小國外交調整的重要性，但是現實主義卻忽略小國的國內政治，以及小國與國際社會的互動關係。它直觀的以理性抉擇看待每位國際成員—包括小國在內，當國際環境發生變化時，便會自動的尋求適時和適當的因應策略，但是事實上並不存在此直接轉換過程，它必須要經過複雜的國內政治與決策機制運作，以及該國與新國際環境互動的認知、理解、學習、與認同，也就是說外交政策調整與變化，並非屬於機械式和自動化的，<sup>8</sup>即使如弱勢的小國，深諳國際環境會對其產生重要影響，以及外交需要務實彈性，然而小國仍然不可避免的須經由外界互動和國內決策的過程，而且外交的產出是經由行為體活動的結果，既無法預知，也不易控制。

是故，現實主義並不足以提供小國外交的理論分析架構，為了解決此方面的不足，尚須借助其它理論觀點作為補充。有關於此，建構主義在政策建構、外交轉型、和政策實行方面可提供協助。首先，建構主義並不同意現實主義所提示外交政策可作為工具的主張，隨時可根據利益需求進行轉換操作。建構主義者以為外交政策建構〈或國內政策〉是建立在認同的基礎上，它是經由國家間和國家內社會個體的互動、認知建立、和外在環境學習的過程，並從這當中確立自我身份角色定位與行動依據。所以政策制定是個身份建構的認同過程，小國如同其它國際成員，必須先確立自我身份認同，亦即能否認知自我身份處境的地位，能否認同新的角色轉換調整，例如、從「獨立」轉向「扈從」，從「不結盟」轉向「結盟」，以及能否認同新的國家間的關係—「友好」、「競爭」、或「敵對」的關係。無疑的，這是一個相當複雜的過程，特別是涉及到重大環境變遷，和重大政策的調整，縱使是處在國際情勢的迫切壓力下，小國或廣義的說任何國家，都不容易能立即轉換建構新的身份認同與外交政策。

其次，從建構主義觀點言，政策回應(policy reaction)和政策建立(policy establishment)是不同的，政策回應是即時和短暫的，依當時情勢需求所做策略性的因應，但是政策建立則是有時間持續性，至少經歷過一段時間實行，且經由社會認知、學習和認同的過程。相對來說，政策回應類似現實主義觀點，外交政策

---

*Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2001).

<sup>7</sup> David Vital, *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations* (London, UK: Clarendon Press, Oxford, 1967).

<sup>8</sup> Richard K. Ashley, "The Poverty of Realism," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 255-300.

不斷隨外在環境變遷進行策略性調整，在此情況下，不存在外交轉型或定位的問題，因為外交政策從來都不是固定的，一直都在調整因應變化中。然而，政策建立則屬社會化的建構過程，它不僅是適應環境，而是需要從事學習和社會互動，通常社會化會從菁英開始，然後經由菁英的倡導、散播和勸說，傳遞至社會大眾，從而建立新的認同。<sup>9</sup>另外，由於政策並不純然是利益的考量，還包括價值規範的內容，<sup>10</sup>此可能和原有的價值規範存在相當差距，兩者之間必須進行重整或者再造，此有可能是相當巨大的社會建構工程。以加入歐盟為例，歐盟包含自身一套完整的規範、規則、價值和目標期許，一國若欲從原本獨立國家身份，加入成為歐盟成員，除了政策調整外，國家的身份和認同也需進行調整和轉型，這是整體社會化的建構過程，在此情形下，外交轉型已成為國家新身份和認同的再造。

再其次，如前所言，社會建構是個過程，新認同能否建立除了時間因素外，實踐是很重要的關鍵。以政策論之，政策實行比政策建立更為重要。在透過新政策的推廣，不論政府和社會有更多機會去參與、接觸、和實際涉入新往來的對象與事物，然後經由這些互動與實踐，可以來確認、檢視、和再確認兩者間的新關係。一般而言，新認同建立初始是較薄弱和不確定的，隨著時間和實踐的推展，將會決定其厚薄或去留的走向。還有國家身份和認同常呈現複數狀態，特別在對外關係中，因此新舊認同可能同時並存，或呈現拉扯運作，或者最終回歸單數狀態，在這過程當中，政策實行無疑將會扮演重要作用。

簡言之，從建構主義觀之，外交政策不是空的東西，類似籌碼或工具，它和國家身份、認同和價值規範有密切關係，外交政策並非建立在短暫利益的考量，而是國家的身份和認同基礎，外交利益也是以國家身份和認同作為定義。<sup>11</sup>建構主義並未刻意去區分大、小國外交差異，不論任何國家其在政策建構、外交轉型、和外交實行的社會建構過程應該是相當的，可能有差別的是大國較屬於規範價值的製造者，小國則較是接受者。<sup>12</sup>

## 參、中立主義外交背景

瑞典外交政策傳統以「中立主義」聞名於世，它所標誌的「平時不結盟、戰時守中立」，獲得國際普遍的尊重與肯定。基本上，瑞典中立主義的外交政策和

---

<sup>9</sup> G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan, "Socialization and Hegemonic Power," *International Organization*, Vol. 44, No. 3 (1990), pp. 283-315.

<sup>10</sup> Jeffrey T. Checkel, "The Constructivist Turn in International Relations Theory," *World Politics*, Vol. 50 (January 1998), pp. 324-48.

<sup>11</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge, U.K. : Cambridge University Press, 1999).

<sup>12</sup> Ikenberry and Kupchan, *Ibid.*

國際法無關，它不是國際協議下產生的中立國如瑞士—不論是國際社會成員和當事國本身，都必須遵守中立國的權利和義務—它也不是國際法規定的永久中立國和戰時中立國，屬於法律規範下的產物。相對的，瑞典的中立主義屬於自主外交政策範圍，是一國對外政策的實行，和向外宣示的外交政策和作為。由於行之有年，建立長期國際信用，並獲得國際社會的認知、瞭解與接納，成為長久以來瑞典的外交特色。<sup>13</sup>

大體上，瑞典中立主義外交具有下列主要特色。第一、有著悠久的和平歷史經驗。自從 1814 年之後，瑞典就不會再參與戰爭，維持和平迄今幾乎近兩百年的時期，這是非常不容易達成的和平記錄與成果。<sup>14</sup>特別是在對照十七和十八世紀的瑞典歷史，更顯現得來不易。當時瑞典曾經歷百年的征戰，先在十七世紀爭奪波羅的海地區的霸權地位，不斷對外興兵擴張，曾經盛極一時，然後在十八世紀初後，則因過度擴張終被俄國擊潰，十九世紀初期又先後參加數次反法聯盟，和拿破倫作戰，但卻屢遭失敗。或許是經歷過長期征戰和挫敗的深刻經驗，瑞典體認到身為小國的限制，不再涉入國際糾紛，追求和平與發展作為努力的目標。

第二、歷經長期考驗、實行成效卓著。瑞典自 1814 年以來，不只沒有參加過戰爭，而且未和其它國家締結政治或軍事結盟，在每次的國際重大衝突和強權的鬥爭，都能安然度過而置身事外，有效執行中立主義政策。<sup>15</sup>在十九世紀歐洲強權爭奪中，瑞典經常夾在西方的英國與法國，和東方的俄國與普魯士之間，但都能成功的避免紛爭。1864 年普魯士聯合奧地利出兵丹麥，丹麥向瑞典求援，雙方關係一向密切，同屬於北歐地區國家，但是仍為瑞典所拒，沒有涉入。第一次世界大戰時，交戰雙方都曾極力要把瑞典拉入所屬陣營，協約國曾經計畫通過瑞典打通俄國與英法各國聯繫通道，德國也多次引誘瑞典加入同盟國，但瑞典不為所動堅決支持中立政策。第二次世界大戰爆發，北歐國家都試圖避免涉入，紛紛宣布中立政策，但是除了瑞典成功的置身於戰事外，始終維持中立地位，其它國家卻無法自主的陷入到戰火之中。<sup>16</sup>二次大戰結束後，國際又進入東西對抗格局，北歐國家各自採取不同對應政策，丹麥、冰島、和挪威選擇加入北大西洋公約組織，芬蘭則是和蘇聯簽訂雙邊協定，成為有條件的中立國，只有瑞典繼續執行不結盟的中立政策，在冷戰期間扮演東西緩衝的角色，並有助維持北歐局勢的穩定發展。

---

<sup>13</sup> Mikael af Malmborg, *Neutrality and State-Building in Sweden* (New York: Palgrave, 2001), pp. 1-45.

<sup>14</sup> *Ibid.*, Chap. 3.

<sup>15</sup> John Rogers, "The Foreign Policy of Small States: Sweden and the Mosul Crisis, 1924-1925," *Contemporary European History*, Vol. 16, No. 3 (2007), pp. 349-369.

<sup>16</sup> M. Gunnar, Hagglof, "A Test of Neutrality: Sweden in the Second World War," *International Affairs*, Vol. 36, No. 2 (1960), pp. 153-167.



第三、中立主義政策有助瑞典開創獨特發展模式。由於中立主義政策執行順利，提供國家良好和平環境，有助政治穩定運作和社會繁榮發展，並開創瑞典獨特的社會民主主義模式，結合資本主義和社會主義的制度優點，建立所謂「第三條道路」的中間經濟社會體制。在此制度之下，經濟上發展工業化建設，追求國際自由貿易；社會上制定全面福利政策，協調勞資關係，確立所得公平合理分配；政治上建立協商與共識的民主體制運作，培養公民的法律倫理精神。此中間道路的發展途徑，從十九世紀末瑞典社會民主工人黨設立後開始推動，後透過和資本家回應與合作，以及長期政黨協商運作，奠定舉世欽羨的中庸之道「瑞典模式」基礎。<sup>17</sup>

第四、採取積極中立政策、追求多邊自主外交。<sup>18</sup>雖然瑞典奉行中立主義政策，但不是一般外界所刻板認知的被動消極外交。相對的，瑞典積極參與國際社會活動，扮演多方面角色。在冷戰東西對抗期間，它經常作為雙方溝通橋樑的角色，發揮調節者作用。它同時積極參與國際組織如聯合國的活動，實際上聯合國第二任秘書長哈瑪紹即為瑞典人，在他任內致力於協助第三世界國家經濟發展，縮小國際貧富差距，他並且倡導「聯合國維和行動」，而有關於此，瑞典不論在對第三世界國際援助和參與維和行動方面，都是國際領先國家。此外，瑞典還倡導國際和平運動，積極推展國際限武和裁軍，建立廣泛的國際聲譽和影響力。還有瑞典也常會仗義執言，反對國際侵略擴張，維護國際和平正義，例如、瑞典曾強力評擊美國越南政策，對於蘇聯入侵捷克與阿富汗，都曾給與公開譴責與批評。

總而言之，過去瑞典的中立主義政策非常成功，不但營造出它在國際與國內有利的和平發展環境，讓該國能長期維持政治穩定與經濟繁榮，而且由於瑞典能善於運用中立政策所帶來的國際活動空間，以及透過它積極參與國際多邊活動，更創造出瑞典的國際多元角色與影響力。正因為如此，瑞典舉國上下一直在冷戰結束前，從未質疑過中立政策，認為中立是理所當然，將中立視為是全國的共同認同〈common identity〉。<sup>19</sup>

## 肆、國際環境改變

然而，1989年冷戰瞬間告終，以及接下來後冷戰國際環境的重大變化發展，卻對瑞典實行近兩百年的中立主義政策構成強烈衝擊與挑戰，瑞典忽然發現到，

---

<sup>17</sup> Tim and Bo Rothstein, "State Building in Scandinavia," *Comparative Politics*, January 1994, pp. 203-20.

<sup>18</sup> Lee Miles, *Sweden and European Integration* (Brookfield, Vermont: Ashgate Publishing Company, 1997), chap. 3 & 4.

<sup>19</sup> Wilhelm Agrell, "Swedish Neutrality: Stumbling Into the Unknown," in Laurent Goetschel, *Small States Inside and Outside the European Union* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998), pp. 181-192.

過去優遊於國際兩大勢力環境不再存在，而周邊的國家紛紛加入以歐盟為主的區域統合陣營，同時瑞典引以為傲的國內經濟發展和社會福利政策，都面臨到難以為繼的窘境，處此情況之下，迫使瑞典不得不思考中立政策何去何從。後冷戰國際環境變化對瑞典外交政策所造成的衝擊，至少有下列主要發展情勢。

第一、東歐共黨政府瓦解與蘇聯解體不只結束東西冷戰兩極對立的格局，而且對瑞典而言此乃終結歐洲兩百年來兩強對立的基本權力政治型態—從十九世紀英國和俄國權力競逐，以及法國與德國在歐陸的角力，至二十世紀一次世界大戰、二次世界大戰和冷戰期間兩個集團間的對抗。此種新環境情勢的發展，使得長久以來視為理所當然的中立政策失去著力點，無法再以中間者或第三者的角色行使於國際活動之間，而實際上也變得沒有必要和無力發揮，面臨此重大環境變化，中立政策勢必須要調整。<sup>20</sup>

第二、至 1990 年代初，歐洲的權力中心發生變化，從過去的個別強權或軍事集團，轉向以歐洲聯盟（簡稱歐盟）為主的區域統合組織，帶動起歐洲國家對外關係變化。歐盟起源自 1952 年歐洲煤鋼共同體，當時會員只有六國（西德、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡），由於成效顯著，1958 年擴大經濟合作範圍，正式成立歐洲經濟共同體和歐洲原子能共同體，然後六國在 1965 年簽訂布魯賽爾條約，於 1967 年成立歐洲共同體。接下來在 1970 和 1980 年代間，有愛爾蘭、英國、丹麥、希臘、西班牙、和葡萄牙等陸續加入為會員。1991 年歐共體在馬斯垂克會議通過建立歐洲聯盟的條約，1993 年歐盟正式成立，成為歐洲地區（也是全世界）最有力的經濟和政治統合組織。換言之，經由五十年來歐洲區域統合持續的進展，以及歐盟設立所聚合的歐洲政經發展的動能，它已形成強力的磁吸效應，任何歐洲區域國家已很難抗拒，1989 年同屬主張中立的奧地利亦開始申請加入當時的歐共體，面臨此種情勢發展，瑞典似乎已無能再置身於歐盟之外。

第三、隨著 1970 年代歐共體成員的增加，瑞典對歐共體貿易的依賴更為明顯（英國和丹麥是瑞典最重要的貿易夥伴，在 1973 年加入歐共體），而且隨著歐共體在 1980 年代規畫朝向單一市場，以及 1990 年代出成立歐盟，更直接衝擊著瑞典對外經貿發展。瑞典在 1973 年為因應歐共體成員擴大，和歐共體簽定自由貿易協定，以減輕可能遭受貿易不利的影響，但是該貿易自由協定僅包含貨物交流，在歐共體朝向單一市場發展後，顯然的在其它領域如人員、勞務、資本等流通都受到限制，無法和歐共體成員在平等基礎上交流往來。瑞典曾經在 1980 年代為了持續維護中立政策，以推動和歐共體協商建立「歐洲經濟區」（European Economic Area）作為替代，但由於談判進行得並不順利，而且仍存在諸多限制

---

<sup>20</sup> Lee Miles, *Sweden and European Integration* (Aldershot, UK: Ashgate Publishing limited, 1997), chap. 7.

與不便，最後決議取消，轉向調整中立政策，申請加入歐盟。<sup>21</sup>

第四、同個時間，在 1990 年代初期，瑞典國內經濟不景氣，處境困難，是 1930 年經濟大恐慌以來面臨最大衰退情勢。瑞典經濟在已開發國家中一直是領先的國家，長期維持高度經濟成長率和就業率，也因此能建立別具特色的「瑞典模式」。然而，至 1990 年代初，瑞典經濟卻遭遇重大挑戰，製造業大幅衰退，大企業資金外移，國內失業率升高，經濟成長率下跌至 1-2%，以及政府預算赤字不斷上升。此種嚴峻經濟情勢如果持續，政府將無法負擔高花費的社福制度，而大眾也無能力繳付高付稅要求，整個瑞典模式將面對續存的考驗。因此，瑞典工商界人士不斷呼籲要求政府調整中立政策，申請加入歐盟。<sup>22</sup>

第五、瑞典對加入歐盟，其中有項關切的重點，即是歐盟有關實施「共同外交暨安全政策」的規定，例如，在馬思垂克條約前言中宣部「成員國決心實施一項共同外交暨安全政策，包括最終制定一項可適時走向共同防禦的共同防禦政策，藉此增強歐洲的同一性與獨立性，促進歐洲與世界和平、安全與進步」。毫無疑問，如果該政策具體落實，勢必與瑞典的中立政策無法相容，瑞典不只需要放棄中立政策，而且應積極的支持歐盟對外及安全決策，包括對外採取聯合的外交和軍事行動。不過，由於歐盟的共同外交政策還在初始階段，主要在協商原則性立場，尚難擴及個別政策，而且有關共同防禦需要一致決，小國仍有決議權，再加上歐盟未來是否會建立自身武力，仍不得而知，即使建立歐盟軍隊，規模和功能應該有限。基於此現實因素，當不會對瑞典的中立政策構成重大影響。

## 伍、中立政策調整

無論如何，1990 年代初瑞典在國際環境丕變，國內外發展遭遇到重大衝擊情況下，行之兩百年之久的中立主義政策面臨調整和改變，首要的問題就是要跨越中立的自我設限，面對加入歐盟問題。

有關瑞典推動加入歐盟的分析，主要有兩種觀點。其一、以 Jacob Gustavsson 爲主所採取的外交政策分析 (Foreign Policy Analysis)。他首先指出國際環境變化確實衝擊瑞典外交政策，不過重點須放置在國內政治的影響，因爲一國外交政策調整主要須經由國內政治運作。其次，他表示國際環境因素還是須要透過決策者角色才能發揮影響作用，在當時國際環境變化過程中，瑞典總理 Ingvar Carlsson 扮演關鍵性角色，他認知歐盟對瑞典經濟發展的重要性，瑞典已無法再置身歐盟事務外，必須要跨越長久以來地理與心理的隔閡，直接參與歐洲事務，中立政策

<sup>21</sup> *Ibid.*, chap. 5.

<sup>22</sup> Jacob Gustavsson, *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*, 1998, See [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Jakob\\_G.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Jakob_G.pdf).

必須調整改變，不應該成為外交的障礙。再其次，Carlsson利用他執政總理的優勢地位，拉攏財務大臣Allan Larsson形成政治結盟，在當時內閣意見處於分歧，以及國內各種團體主張相左的情形下，將經濟危機處理的議題，成功轉化成外交政策調整。<sup>23</sup>

其二、以Christine Ingebritsen為主所採取的全球政經分析( Globalization and Political Economy Analysis )，說明瑞典外交政策變化。Ingebritsen指出瑞典和北歐地區國家，屬於高度經濟自由化且和全球經濟發展形成密切聯結的經濟體，瑞典國內有許多跨國公司如Volvo、Ericsson、Electrolux、和Saab等，它們早就進行全球化的經營，對於長期以來因中立政策考量而自縛手腳的經濟政策感到不滿，故當國際政經環境在 1980 年代末期發生重大變化，該些公司團體隨即利用此情勢，透過它們在瑞典政經關係，影響瑞典外交決策，一方面聯合執政當局修改政策方向，另一方面以資金外移作為威脅，迫使工會與農業團體支持瑞典加入歐盟。<sup>24</sup>

上述兩項分析觀點雖然強調不同層面影響因素，但是兩者都有共同重點，亦即不論是政府決策者和大企業團體，都試圖藉由國際環境轉變的重大力量，來調整改變根深地固的中立主義政策，以及外交政策調整須經歷複雜的國內政治過程，並非輕易可達成。不過，在這要說明的是，當時瑞典討論重點主要在經濟層面上，也就是加入歐盟的經濟利害關係，其是否有助瑞典克服經濟困難，重新提升競爭力。不過，由於歐盟並不僅是區域經濟組織，一旦加入後必然涉及外交和安全關係，其影響性可謂不言可喻。

事實上，從 1980 年代後期即有若干團體要求改變對歐盟關係，毋庸置疑，工商界團體是當中的領先者，呼籲瑞典政府加入歐盟，重振經濟，特別是和瑞典經貿關係密切的國家都已紛紛加入歐盟，瑞典實無法單獨落居在外。學界不少人士亦提出加入歐盟的利益，其中包括不會傷及中立主義立場。

執政的社會民主黨總理Ingvar Carlsson在 1990 年提出申請加入歐盟，此在當時為一項重大決議，因為社會民主黨長期維護中立主義，而且抗拒加入歐盟，同時該黨當時內部並未形成共識，Carlsson率先提出曾引起高度關切。<sup>25</sup>究竟 Carlsson為何要如此做，這其中包括許多原因，如Carlsson個人的認知改變，國內經濟不佳的壓力，以及面臨即將而來國會選舉的壓力。

---

<sup>23</sup> Jakob Gustavsson, *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership* (Lund: Lund University Press, 1998).

<sup>24</sup> Christine Ingebritsen, *The Nordic States and European Unity* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

<sup>25</sup> Gustavsson, *Ibid.*, chap. 8.

當時反對黨－保守黨－原本就支持加入歐盟，故不成爲問題，因此在朝野政黨（至少執政黨沒有反對）都支持加入歐盟案下，國會通過決議支持政府和歐盟（當時還是歐共體）展開入會過程。但頗值得玩味的是，社民黨在該年的國會選舉卻遭遇失敗，由保守黨領袖Karl Bildt在1992年擔任新總理，不過基於保守黨本來就支持入會案，所以執政後繼續推動申請加入歐盟。經過兩年和歐盟的協商談判，在1994年5月歐盟同意瑞典入會。<sup>26</sup>

加入歐盟案還須經過瑞典公民投票同意，在當時公民投票過程中，引起許多討論，支持與反對雙方意見分歧。社民黨領導人士雖然支持，但黨中不乏反對聲音；工商界支持，但勞工、農民持疑慮態度；都市居民較傾向支持，但鄉間則傾向保留；以及學界和媒體大都支持加入，但地方和中低收入者則表懷疑。這個提倡加入過程，類似由上而下（Top-Down）模式，由上層社會菁英帶領鼓吹，一般市井大眾心存疑慮。1994年11月瑞典舉行加入歐盟公投，結果以52.27%贊成，46.83%反對，通過加入歐盟，不過贊成者比反對者僅多出5.44%，雙方差距有限，顯示許多瑞典民眾對進入歐盟仍感不適與不安。<sup>27</sup>

## 陸、入盟後的政策實行

雖然國際環境變遷促使瑞典加入歐盟，但是最重要的因素還是經濟考量，瑞典民眾期待在入盟後能有效改善經濟，包括提高經濟成長、增進出口、吸引外資、和降低失業率等，而這些都是當時鼓吹加入歐盟的主要訴求。然而，民眾的期待似乎並沒有實現，經濟未見實質的改善，在1995年經濟成長曾一度達到4%，但是1996年降到1.6%，1997年微升至2.5%，失業率仍高居不下，在7-8%之間，未見減緩跡象。<sup>28</sup>消費品價格仍然沒有下降，此與原先預期市場自由化後，物價會下跌的認知顯然有落差。雖然瑞典出口自1994年開始增長，不過一般認爲這是瑞典克朗（Krona，瑞典貨幣）貶值所促成，和加入歐盟無直接關係。

同時，入盟後帶來大量歐盟新的規定，這也是一般始料未及－縱然民眾可以理解入盟會引進新的市場規範，而且一般期待將朝向更加自由化和開放化，此不正是單一市場設立的初衷。然而，新的歐盟規範卻遠比瑞典民眾預想的廣泛，自由化其實是建立在單一化和一體化的基礎，從人、財、貨、行動流通各層面皆須經重新調整，而且會細及產品規格包裝，員工雇用規定，和職業證照認可等，直接影響到一般民眾生活方式，這讓習慣獨立自主、自由往來的瑞典人感到不適與

---

<sup>26</sup> Lee Miles, *Sweden and European Integration* (Vermont : Ashgate Publishing Company, 1997), chap. 8.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 248-56.

<sup>28</sup> Statistics Sweden: Economic Statistics, Growth and Productivity, March 7, 2006, [http://scb.se/templates/Listing1\\_17123.asp](http://scb.se/templates/Listing1_17123.asp).

不快，感覺瑞典上方忽然出現一個新權威機構要求配合執行，而媒體卻又不斷報導歐盟執委會內部管理疏失和任用私人的弊端。<sup>29</sup>結果瑞典入盟後，民意支持度不但沒有上升，反而呈現下跌，1995年支持率達52%，1996年下降至49%，1997跌至42%，1998-1999約在43%，2000之後至2006年期間在40%-45%徘徊。<sup>30</sup>換句話說，只有當瑞典加入歐盟的短時間中，民意的支持超過50%，之後至今再也沒有超過半數以上的支持率，此屬相當令人矚目的現象。

## 外交定位

另一方面，瑞典加入歐盟後，作為該組織的一份子，當應善盡成員的義務，而且隨者參與的時間增長和涉入增加，瑞典必須溶入歐盟規範的形勢和要求也變得愈強。首先面對問題就是外交定位，行之多年的中立主義將何去何從。嚴格而論，瑞典在加入歐盟後，已很難再自稱是中立主義國家，歐盟並非是單純的經濟組織，而是具有綜合性的區域組織功能，包括經濟、政治、安全和發展多項目標，在1993年的歐盟條約〈馬斯垂克條約〉，明列三大支柱—歐洲共同體、共同外交與安全政策〈CFSP〉、和刑事方面的警察和司法合作，<sup>31</sup>其中CESP就很難以中立的立場來看待。

瑞典在初始階段由於CFSP尚未有效實施，並未構成太大困擾，瑞典官方仍然對外宣稱安全與外交的基本目標不變，將維持中立主義路線。<sup>32</sup>同時為淡化CFSP的結盟色彩，瑞典在歐盟中不斷提出反對CFSP朝向共同防禦機制的方向發展，相對的主張應強調處理危機能力、人道救助、和和平維持行動等。此外，為了防止歐盟趨向聯邦主義發展，以及淪為大國主導機構，瑞典支持歐盟朝「政府間主義」方向發展，贊同歐盟擴大，強化歐盟民主化和決策透明化，認為歐盟應多加關切經濟和社會議題，如促進經濟成長、增加就業機會、提高環保標準、關心消費者保護和兩性平等。瑞典的這些基本立場從進入歐盟就是如此，一直到目前仍然沒有改變。<sup>33</sup>

然而，隨著歐盟涉外事務增加，以及CSFP展開運作，瑞典參與歐盟和歐盟相關的安全外交行動也跟著增加。1994年瑞典參加NATO的和平夥伴〈Partnership

---

<sup>29</sup> Aringke Daun, "Sweden and European Integration: Political Attitudes and Public Opinion," November 15, 2000, <http://www.eusa-Taiwan.org/06Publication>.

<sup>30</sup> Soren Holmberg, "Swedish Opinion on the Swedish Membership in the European Union, 1994-2006," SOM Institute, Goteborg University, March 2007, [http://www.som.gu.se/rapporter/eu\\_memberships/swedish-opinion.pdf](http://www.som.gu.se/rapporter/eu_memberships/swedish-opinion.pdf).

<sup>31</sup> 馬斯垂克條約全文請參閱，<http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc01.htm>. 1993.

<sup>32</sup> Gustav Lindstrom, "Sweden's Security Policy: Engagement – the Middle Way," *Occasional Paper*, Oct. 1997, [http://www.aei.pitt.edu/668/01/occ02.htm#Period%20V%20\(1995-96\)](http://www.aei.pitt.edu/668/01/occ02.htm#Period%20V%20(1995-96)).

<sup>33</sup> 請參閱"Minutes from the Chamber – Riksdagen, Preliminary Record of Proceedings in the Chamber 24 November 2005," [http://www.riksdagen.set/templates/R\\_PageFull\\_8277.aspx](http://www.riksdagen.set/templates/R_PageFull_8277.aspx); and Mr. Carl Bildt, Minister for Foreign Affairs, "Statement of Government Policy: in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs, 13 February," Government Offices of Sweden, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/10275/a/97812>.

for Peace) 協議架構，雖然不是 NATO 正式成員，但是卻可以透過和平夥伴參與 NATO 的國際和平安全行動，瑞典在這期間曾經參加 NATO 領導的 1995 年波士尼亞、黑賽哥羅那 (Bosnia & Herzegovina) 維和行動，1999 年科索夫 (Kosovo) 危機，以及 2002 年以來的阿富汗反恐行動。雖然瑞典皆表示該些行動屬於國際危機處理，以及維持國際和平與協助秩序重建，但是不容否認該些行動皆有高度政治和軍事意義，即使是從事維持和平行動，很難和 NATO 區隔。

1999 年在芬蘭首都赫爾辛基的高峰會上，歐盟達成共識在 CSFP 的架構下設立「歐洲安全暨防衛政策」(European Security and Defense Policy, ESDP)，作為衝突預防和危機處理功能，同時歐盟決議成立達六萬人數的快速反應部隊，2000 年 11 月歐盟部長會議中，正式啟動歐盟建軍計畫。瑞典對 ESDP 表示支持，而且願意參與歐盟的建軍計畫。ESDP 從 2003 年開始執行任務，<sup>34</sup>瑞典在當年即參與馬其頓和非洲剛果行動，2004 年又參與波士尼亞維和行動，並在該年底宣布瑞典將加入歐盟快速反應部隊，提供 1,100 名部隊參加，從 2008 年開始部署。換句話說，瑞典涉入歐盟軍事安全行動日漸加深，很難區分它和其它歐盟成員國家在 ESDP 下，有何明顯不同。

雖然如此，瑞典官方說詞仍然沒有割捨中立主義，還是保留和維護中立路線，但採取較為彈性和寬廣的解釋，中立政策逐步轉化成多種的說法和面貌，如「不加入軍事結盟」(非 NATO 成員)，「不參與集體安全組織」，以及「具有歐洲認同安全政策」，近年來較少用「中立」名稱，以軍事不結盟 (military non-alignment) 取代中立。目前官方制式的說法是，瑞典安全政策是合作與團結，在軍事不結盟下，堅定與積極的支持國際和平與安全。許多人質疑此種軍事不結盟主張，既說不通，也行不得，因為瑞典已是歐盟成員，且實際參與 CESP 和 ESDP；更進一步說，如果歐盟成員遭受攻擊，難道瑞典能夠作視不管。瑞典方面以為目前參加的歐盟安全活動屬維持和平，並非軍事行動，至於後者的假設狀況至今沒有發生，因此瑞典沒有必要改變既有立場。<sup>35</sup>

### 經濟暨貨幣聯盟

其次，瑞典必須面對的是歐盟的「經濟暨貨幣聯盟」(Economic and Monetary Union, EMU)，亦即是否要加入歐元的問題。此不是單純的經濟議題，它涉及到瑞典對歐盟的關係與認同。EMU 是歐盟發展的重要階段，從單一市場走向貨幣聯盟，再進一步朝向區域經濟統合，作為歐盟成員會被賦予期待能共同參與支持，不僅是協助經濟統合，而且是認同歐盟理念與發展目標。

<sup>34</sup> The Council of the European Union, European Security and Defense Policy (ESDP), See <http://www.consilium.europa.ed>.

<sup>35</sup> Anders Bjurner, "Challenges to Neutral & Non-Aligned Countries in Europe and Beyond," Proceedings from Round-Table on Neutrality held in Geneva, 15 November 2004, Geneva Centre for Security Policy (GCSP).

實際上，當瑞典在 1995 年加入歐盟時，EMU 已進入準備期第二階段（1994-1998）— 主要是協調成員國的經濟貨幣政策，為建立歐洲中央銀行預作規畫準備，以實現從 1999 年起第三階段引進單一貨幣。對於當時瑞典而言，EMU 還過於太早，一來瑞典才剛加入歐盟，還未有時間正視 EMU 問題；二來入盟需要調適學習，還無法預估下階段發展。不過，瑞典政府仍很快著手處理該議題，在 1996 年邀請多位經濟和政治學者，就 EMU 問題提出全面性分析報告，該報告以為 EMU 對個體經濟有利，但對總體經濟不利，因政府失掉調節金融利器，整體而言 EMU 的利弊得失不易客觀評估。<sup>36</sup> 另外，在政府設的委員會報告中（Swedish EMU Commission），以為加入 EMU 對瑞典經濟不利，但對政治有利，短期內加入反對者眾，長期再加入較為有利。<sup>37</sup> 基於這些報告對加入 EMU 持質疑觀點，民意對歐盟支持率下跌，而且確實一般尚未有實質和心理準備，瑞典國會在 1997 年 12 月決議，瑞典將不會在 1999 年 1 月歐元誕生時加入，但未來則不排除加入。

然而，隨著歐元啟動與大多數會員國家加入（在 2003 年前，僅有瑞典、丹麥、和英國在歐元區外），以社民黨皮爾遜（Goran Persson）總理為首的瑞典政府，擔心如果長期游離於歐元區外，瑞典將會逐漸被邊緣化，因此從 2001 始重新再提加入 EMU，皮爾遜本人原先在 90 年代中曾反對 EMU，但在經由參與歐盟事務後改變立場，認為加入對瑞典有利。<sup>38</sup> 不過，皮爾遜的認知和想法並未廣為瑞典民眾所認同，在接下來的近兩年時間，雖然執政的社民黨嘗盡力的爭取民眾支持，包括外交部長林德女士（Ms. Anna Lindh）— 她是鼓吹 EMU 的主要政府官員 — 在公民投票的前三天，還因此慘遭刺殺身亡，但仍然沒法改變民眾的認知，在 2005 年 9 月 14 日舉行的公民投票，56% 投下反對票，42% 表示贊成，和 2% 空白票，當日的投票率達 82.6%。<sup>39</sup>

瑞典民眾未支持 EMU 的原因，可從幾個層面來探討。首先表面觀之，經濟因素是最重要的原因，這也是在公民投票過程中主要討論重點。許多認為瑞典的經濟表現遠較歐元地區為佳，不論是年均成長、就業率、和政府預算盈餘都高於歐元區，實在沒有必要改變現狀而屈就劣勢，而且他們擔心採納歐元後，會立即引起物價上漲和購買力下跌的問題。

其次、就制度生活面觀之，瑞典民眾擔憂加入歐元區後，會危及他們引以為

---

<sup>36</sup> Lars Calmfors, Harry Flam, Nils Gottfries, Janne Haaland Matlary, Magnus Jerneck, Rutger Lindahl, Christina Nordh Berntsson, Ewa Rabinowitz, and A. Verdin, *EMU – A Swedish Perspective* (Boston: Kluwer Publishers, 1997).

<sup>37</sup> Nils Gottfries, “Why Is Sweden Not in EMU,” 4 January 2002, See [http://www.dallasfed.org/news/research/2004/04euro\\_gottfries2.pdf](http://www.dallasfed.org/news/research/2004/04euro_gottfries2.pdf).

<sup>38</sup> Lee Miles, *Fusing with Europe? Sweden in the European Union* (Vermont: Ashgate Publishing Company, 2005), chap. 6.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 246.



傲、習以為常的社會民主制度，瑞典一向以「完備社會福利、發達公共事業、高幅稅收比例」著稱，一旦加入歐元區，將被迫接受齊一自由化措施，恐遭大幅刪減社會福利，要求公營企業民營化，以及減低企業的營收稅，整體生活方式都將遭至轉變，此非他們可以想像和接受的事。

再其次、就心理認知層面觀之，加入歐元將導至瑞典進一步喪失獨立性和影響力，瑞典必須放棄貨幣管轄權，直接接受歐洲中央銀行的規範。瑞典在 1995 年加入歐盟後，深自感受到逐漸流失的獨立性和影響力，不論在經濟和安全議題上，瑞典常須配合執行歐盟規定，而且涉入愈深自主性愈低；另一方面，瑞典在歐盟落入無可選擇的「小國」位階，雖然依照歐盟決策機制規定，小國在席次比例上可以獲得較大國略多一些的比值，但是當所有國家大體上依照比例分配決定決策的席次時，瑞典曾經顯耀一時的特殊性和影響力卻失掉光芒，回歸到只是歐洲的一般國家或小國而已，很難在歐盟中展現明顯的影響力。故當瑞典在 2003 年面臨加入 EMU 時，此種逐漸流失的獨立性和影響力的陰影再度浮現，溶入歐盟愈深，瑞典的自主性愈形減弱，維持獨立自主一直都是該國傳統價值，似乎他們仍不願放棄。

事實上，從瑞典加入歐盟至今的十餘年間，民意對 EMU 的支持從未超過半數以上，1997 年時只有 24%，之後逐漸攀升至 1999 年的 38%，但接著又跌至 30% 以下，從 2001 年顯示上升跡象，到 2002 年達到這段期間的最高峰 45%，然而接下來又趨向下跌，從 2003 年公投後直到目前，大致在 35%-39% 區間。<sup>40</sup>所以，並不意外，瑞典在 2005 年延遲歐洲憲法條約公投。目前瑞典的民意傾向維持現狀，在未來時間中，除非經濟環境有重大改變，瑞典溶入歐盟的腳步應不會加快。

## 柒、結論

瑞典在 1995 年加入歐盟至今已十於年時間，但到目前為止，從它在歐盟和各方面的表現，如果不是外界常稱呼的「不情願歐洲人」，但至少是「審慎歐盟成員」。雖然政府官方文告總是強調，歐盟是當前瑞典最重要的對外關係，以及將持續擴大和歐盟合作，扮演更積極參與的角色，<sup>41</sup>但是不容否認，瑞典仍然試圖維持自主外交政策，無法擺脫中立主義路線，和歐盟保持適當距離，而且無意深化與歐盟進一步關係，特別是瑞典民眾仍然難以認同歐盟，只願意將歐盟視為合作夥伴關係，而不是在歐盟之下的一份子。

<sup>40</sup> “EMU/EURO Preferences in Sweden, 1997-2007,” SCB, Statistics Sweden, See [http://www.scb.se/templates/tableOrChart\\_\\_89246.asp](http://www.scb.se/templates/tableOrChart__89246.asp).

<sup>41</sup> 請參閱瑞典外交部長每年發表的「政府政策聲明」，“Statement of Government Policy,” *Government Offices of Sweden*, See <http://www.sweden.gov.se/sb/d/10276>.

無論如何，以瑞典為例，本研究結果顯示，面對國際環境變遷，小國外交調整呈現相當複雜面貌。第一、小國外交政策調整遠較現實主義闡釋的複雜和難以控制，理性抉擇模式很難有效適用，因為這其中涉及許多國內外因素難以掌控。過去外交作為〈或路徑〉，不論是正面〈如瑞典中立主義〉或負面，持續的影響一國外交發展，既使在改變的國際環境中，似乎仍很難有效擺脫。

第二、外交政策調整涉及政府和社會認知的差距，當雙方認知存在相當差距，縱然政府可以運用政治策略成功調整政策〈如加入歐盟〉，但是該政策卻不易有效實行。同時本案例顯示，或許政府決策認知轉變可以用理性抉擇解釋，但是社會認知卻包羅萬象，難以簡單化處理，新的社會認同建構絕非短時間可以形成，因此要如何增進政府和社會間的有效溝通，可能是在政策調整階段非常必要的工作。

第三、外交政策制定與轉變涉及到認同問題，許多都未給予應有注意。以往總是將政策視為工具和手段，可以依目的需求，隨意使用和丟棄。殊不知政策是社會關係的產物，它有其自我的生命和社會互動所賦予的涵義，既無法任意創新，也無法隨意捨棄，如果要尋求改變，可以透過社會有意識行動促其轉化，建構新的認同和政策涵義，這是一個有意義的社會過程。

第四、外交定位關係到小國對外關係施展，與可行使的影響力。小國由於資源有限，本來就很不容易在國際社會發展，但為了能發揮有限作用，必須要確立本身的定位與角色，集中可用的資源，展現其特殊性和功能性，以發揮它的角色，如冷戰結束前的瑞典。但如果外交定位失焦，或角色扮演與國際社會環境形成落差，以有限資源處境的小國觀之，輕者吃力不討好、缺乏成效，如當前的瑞典，重者將可能會傷及小國的生存與發展。

整體而論，瑞典加入歐盟後的外交走向仍呈現不明朗情勢，迄今外交政策的調整過程中，既無法完全割捨過去，又不能全力投入新的取向，該國似乎還在尋求一個中間平衡點，又能參與歐洲統合，但又不願放棄自主。不過，這已不是過去第三條道路或中間道路的途徑，比較類似兩邊皆想保有，兩邊皆是百分之五十的型態。無論如何，瑞典是否能重新找到最適於自我發展與自我角色發揮的外交途徑？是否還能維繫過去「瑞典模式」的光環？還是需要有更多務實的重建，忘記過去時代和過去光輝？無疑的，這將是擺在眼前作為「小國」瑞典，所須面對重新建構外交定位與認同的考驗。

## 參考文獻

- 張亞中 (2008), 《小國崛起》, 台北: 聯經出版社。
- Bailes, Alyson J. K., Gunilla Herroff and Bengt Sundelius (ed.) (2006), *The Nordic Countries and the European Security and Defense Policy*, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute.
- Baldwin, David A. (ed.) (1993), *Neorealism and Neoliberalism*, New York: Columbia University Press.
- Bauwens, Werner, Armand Clesse and Olav F. Knudsen (ed.) (1996), *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, London: Brassey's.
- Bildt, Carl (2010), "Statement of Government Policy 2010," *Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs*, 17 February, 2010, Government Offices of Sweden.
- Bildt, Carl (2009), "Statement of Foreign Policy 2009," *Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs*, 18 February, 2009, Government Offices of Sweden.
- Dosenrode, Soren and Henrik Halkier (ed.) (2004), *The Nordic Regions and the European Union*, England: Ashgate Publishing Limited.
- "EMU/Euro Preference in Sweden 1997-2010," *Statistics Sweden*, November 2010.
- European Commission, European Opinion Research Group, *Eurobarometer 73: Public Opinion in the European Union*, August 2010.
- European Commission, European Opinion Research Group, *Eurobarometer 71: Public Opinion in the European Union*, September 2009.
- Goetschel, Laurent (ed.) (1998), *Small States Inside and Outside the European Union*, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Gustavsson, Jacob (1998), *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*, Lund, Sweden: Lund University Press.
- Hagglof, M. Gunnar (1960), "A Test of Neutrality: Sweden in the Second World War," *International Affairs*, 36: 2, 153-167.
- Hanssen, Mans (2010), *Civil-Military Interaction in the European Union: Applying a Comprehensive Approach to CSDP Operations*, Stockholm: FOI (Swedish Defense Research Agency).
- Hey, Jeanne A. K. (ed.) (2003), *Small States in World Politics*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Ingebritsen, Christine, Iver Neumann, Sieglinde Gstohl and Jessica Beyer (ed.) (2006), *Small States in International Relations*, Seattle, WA: University of Washington Press.
- Jonson, Pal (2006), *The Development of the European Security and Defense Policy*,

- Stockholm: FOI (Swedish Defense Research Agency).
- Karvonen, Lauri and Bengt Sundelius (1990), "Interdependence and Foreign Policy Management in Sweden and Finland," *International Studies Quarterly*, 34: 211-227.
- Larsson, Torbjorn and Henry Back (2008), *Governing and Governance in Sweden*, Hungary: Elanders Hungary Kft.
- Lee-Ohlsson, Fredrick (2009), "Sweden and Development of the European Security and Defense Policy," *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 44: 2, 123-142.
- Ljung, Bo (2007), *Nordic defense Policy Co-Operation- Incentives, Possibilities and Benefits*, Stockholm: FOI (Swedish Defense Research Agency).
- Malmberg, Mikael af (2001), *Neutrality and State-Building in Sweden*, New York: Palgrave.
- Miles, Lee (2005), *Fusing with Europe: Sweden in the European Union*, England: Ashgate Publishing Limited.
- Miles, Lee (1997), *Sweden and European Integration*, England: Ashgate Publishing Limited.
- Morgenthau, Hans J. (1948), *Politics Among Nations*, New York: Alfred A. Knopf.
- Rieker, Pernille (2006), *Europeanization of National Security Identity*, New York: Routledge.
- Rogers, John (2007), "The Foreign Policy of Small States: Sweden and the Mosul Crisis, 1924-1925," *Contemporary European History*, 16: 3, 349-369.
- Svensson, Anna Fernqvist (2006), "Sweden: A Member of the European Union But Without the Euro," *Futures*, 38: 212-223.
- Thorhallsson, Baldur (2000), *The Role of Small States in the European Union*, England: Ashgate Publishing Limited.
- Wahlback, Krister (1986), *The Roots of Swedish Neutrality*, Sweden: The Swedish Institute.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*, UK: Cambridge University Press.
- Wesslau, Fredrik (2003), "Euro Referendum: A Bereaved Sweden Casts a Fateful Vote," *International Herald Tribune*, September 13, 2003.

## 執行瑞典外交研究出國訪談計畫

時間：98 年 12 月 5 日至 12 日

地點：波蘭華沙，瑞典斯德哥爾摩

活動：12 月 6-8 日

參加波蘭大學國際關係研究院（Institute of International Relations, University of Warsaw）舉行的「台灣暨歐洲學術研討會」，擔任會議場次的主持人和評論人。藉著參加該會議和來自歐洲多國代表進行訪談，瞭解歐洲中小型國家外交處境和與歐盟關係。以波蘭為例，波蘭在 2004 年加入歐盟，算是新加入不久國家，他們對歐盟仍抱持很高的熱情和參與。雖然許多表示波蘭在歐盟僅屬中型國家，而且由於過去歷史因素，還不容易被歐盟完全接納，目前的影響力有限，但是波蘭認為現在處境已較前為佳，對歐盟有相當期待和認同，該國在未來可以扮演更多角色。

12 月 9-12 日

赴瑞典斯德哥爾摩，先後拜會斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）、安全暨發展政策研究所（Institute for Security & Development Policy, ISDP）和 瑞典國防研究局（Swedish Defense Research Agency, FOI）。

12 月 9 日拜會 SIPRI，和亞洲事務部主任 Dr. Bates Gill 和安全專家 Dr. Bjorn Hagelin 訪談。Gill 表達和台灣合作的意願，對於兩岸關係進展表示興趣，SIPRI 建立相當成熟「互信機制」模式，可運用於兩岸關係。Gill 同時表示瑞典外交正在轉型，安全部份瑞典要求獨立自主的立場不變。不過 Hagelin 指出瑞典軍方也在進行轉型，之前進展較緩慢，最近推動較為積極，而且該國正加強和歐盟軍事合作。

12 月 10 日拜會 ISDP，和該所三位專家訪談，包括 Dr. Niklas L.P. Swanstrom、Amb. Ingolf Kiesow 和 Dr. Sangsoo Lee，訪談重點主要集中在瑞典中立主義外交的轉型。會中 Kiesow 說明瑞典中立主義外交的背景以及冷戰結束後的調整，他以為瑞典調整費時甚長可以理解，因為民眾需要更多時間重新建構當前環境認知。Swanstrom 認為不只民眾需要時間調整，軍方亦需要重新調整，這屬相當大的軟和硬體工程，他不諱言在過程中確實有負面反應產生，但是軍方至今已逐漸認知和歐盟合作的必要。Lee 為韓裔的學者對中小型國家外交表示興趣，認為在當前國際環境有助中小型國家發揮影響力，同時歐盟對中小型國家權益提供保護。

12 月 11 日拜訪 FOI，與該局 Dr. John Rydgvist 和 Dr. Claes Nilsson 會談。

Rydgvist 表示北歐國家安全政策有相互合作部份，也有各自獨立運作特色。多年來瑞典強調自我防衛政策，與周邊國家各有其它國際聯結不同，不過瑞典維持和北歐國家安全合作，而且在歐盟亦維繫較密切的互動關係。Nilsson 是軍民國防專家，瑞典在歐盟提倡民防概念，也積極涉入此方面國際行動。對瑞典言，維持軍民合作協防合乎瑞典平時不參與軍事結盟行動的政策，是該國在歐盟活動中重要部份。

心得：（一）這是本人第一次訪問瑞典和波蘭，以往對兩國的瞭解皆是從書本中學習，此次經由實地考察和訪談後得到更深刻經驗和了解，也較能體會該國想法和實際考量。

（二）歐盟中小型國家在面對歐盟發展，不論原先持何種立場和態度，終究必需本著現實的考量，而採不得不接納和適應的作為。一般而論，多數國家還是持合而不同策略，既維持應有的合作，但仍保持該國的獨立和特色。他們很清楚理解保持獨立和特色，不但有助於獲得該國選民支持，而且還較有助於在歐盟中發揮影響力。

（三）包括瑞典在內，歐盟整合確實呈現由上而下的菁英推動模式。瑞典的決策和學界菁英，對該國朝向歐盟化概持肯定觀點，但是民間則較為保留，這也形成政府和民間的落差，因此許多政策調整（包括外交政策）必須經由較長的政治社會化過程來逐步推進，在民意還沒有形成前，許多也只有等待時間來進行調適。

# 國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2010/12/19

國科會補助計畫	計畫名稱: 瑞典中立主義外交政策變革
	計畫主持人: 鄭端耀
	計畫編號: 97-2410-H-004-083- 學門領域: 國際關係
無研發成果推廣資料	

97 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：鄭端耀		計畫編號：97-2410-H-004-083-					
計畫名稱：中小型國家外交模式之研究--瑞典中立主義外交政策變革							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	100	100%	篇	本論文正在投稿中，預計 100% 會達到目標
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	100	0	100%		本論文已參加國際關係學會論文發表
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			



<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>本論文將會在 TSSCI 期刊發表，正在進行投稿作業中。</p>
--	-------------------------------------

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	



# 國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

## 1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

## 2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表  未發表之文稿  撰寫中  無

專利： 已獲得  申請中  無

技轉： 已技轉  洽談中  無

其他：（以 100 字為限）

本研究成果正在投稿中，以 TSSCI 期刊為目標。原本計畫待刊登後，再繳交研究成果報告，但因之前擔任學校行政工作，延遲計畫執行，如今貴會通告期限已至，故先將計畫上繳，待期刊發表後再將最終發表成果提交貴處。

## 3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本研究至少具有下列三項發現和學術價值：第一，理論創新方面，為小國外交調整提供較合理的解釋。以往一般對小國外交皆持現實主義觀，以為小國為求取生存和發展，會隨國際環境變遷而進行外交調整，尋求最有利的政策選項。因此，小國外交應當較靈活、具有彈性。然而，現實主義的觀點僅屬假設，不足以解釋小國外交調整的限制和困難。本研究引用建構主義學習和認同觀點，相對的對小國外交調整和挑戰提供較完整和合理解釋。第二、事實發現方面，外交並不僅是一國對外工具。以往都視外交為一國對外工具，沒有生命和價值可言，本研究發現外交實際上是一國認同的延伸，此認同包括國家身份和價值選擇。以瑞典為例，過去的中立主義代表該國身份和認同，今日朝向歐洲化的認同尚未確立，外交仍在調整中的過程。第三、引申涵義方面，小國外交仍須著重國內共識建構。雖然理論上小國外交應保持靈活彈性，但實際上還是決定在該國國內共識，否則調整仍然面對挑戰。至於能否形成共識，可能各國情形皆不相同，應須做進一步探討。