

瑞士的外交政策

达尼埃尔·弗雷 著

刘文立 译 毕来德 校

华中师范大学出版社

瑞士的外交政策

达尼埃尔·弗雷 (D.Frei) 著

刘文立 译 毕来德 (J.F.Billeter) 校

华中师范大学出版社

1987·武汉

瑞士的外交政策 (《瑞士史》第三分册)

达 尼 埃 尔 · 弗 雷 原 著

刘 文 立 译 毕 来 德 校

华 中 师 范 大 学 出 版 社 出 版、发 行

湖 北 印 刷 厂 · 印 刷

875×1270毫米 1/32 1.5 印张

1988年3月第1版 1988年3月第1次印刷

全书三分册定价2.10元 本册定0.52元

ISBN 7-5622-0147-1/K · 9

原 书 出 版 说 明

瑞士文化基金会 (PRO HELVETIA) 在其向国外提供信息的活动范围内出版一套介绍瑞士社会、政治和文化生活概况的小册子。由于每分册分别由一位作者执笔, 所反映的当然是作者本人的观点。这册《瑞士的外交政策》限于篇幅, 无意称为学术著作。唯愿它对读者熟悉和综观这个题目有所裨益。如果读者想对书中引用的材料深入研究, 可以参看作为附录的书目。

本书德文本名为 *Die schweizerische Aussenpolitik*; 法文本译者是莫里斯·科尔努 (Maurice Cornuz) 和西尔万·马尔弗勒瓦 (Sylvain Malfroy)。

3^e édition revue et augmentée, 1987.

Edition PRO HELVETIA Documentation-Information-Presses.

©1983 by PRO HELVETIA, Fondation suisse pour la culture, CH-Zurich.

Reproduction autorisée avec mention de la source, justificatif demandé.

Printed in Switzerland by Imprimerie Fragnière S.A., Fribourg.

中译本出版说明

中译本《瑞士史》包括三个分册：第一分册《瑞士简史》；第二分册《瑞士的政治制度》；第三分册《瑞士的外交政策》。

编 者

1988年2月

目 录

第一章 瑞士外交政策的基本向量	1
(一) 战略地位	1
(二) 原料匮乏和经济上同外国相互依存	2
(三) 对外政策从属于国内政治	3
第二章 永久中立	7
(一) 中立——三个基本向量的合力	7
(二) 瑞士的中立概念	8
(三) 瑞士的中立不意味着什么	9
第三章 世界经济中的瑞士	11
(一) 贸易政策	11
(二) 国际性的结构演变以及适应的必要性	14
(三) 瑞士和西欧一体化	15
(四) 作为国际金融市场的瑞士	16
第四章 瑞士和第三世界	18
第五章 和平政策和安全政策	22
(一) 为维护和平服务的外交政策	22

(二) 威慑性战略	25
(三) 民防	28
(四) 国民经济供应的保障	29
 第六章 瑞士对外关系中当前的几个问题	 30
(一) 瑞士和国际性组织	30
(二) 瑞士和欧洲争取缓和的努力	32
(三) 难民政策和对难民的援助	34
(四) 外籍劳工政策	35
(五) 和平运动	36
 第七章 公众舆论和外交政策	 37
 参考书目	 40

第一章 瑞士外交政策的 基 本 向 量

任何外交政策，全都程度不等地由无论哪位政治家都不能制约的某些因素所预先确定。对瑞士这个小国的外交政策而言，尤其如此；既定环境必然在这里施加决定性的影响，通常一个小国在对外政策上作出决定的回旋余地是十分有限的。对瑞士外交政策起作用的主要力量，在于这个国家的战略地位和原料匮乏，在于这个国家经济上同外国相互依存，在于这个国家的对外政策必须服从伯尔尼在国内政治中奉行的联邦制民主原则。

（一） 战略地位

中立国瑞士与同为中立国的奥地利一起，在不受军事盟约约束的欧洲中部形成了一道门闩。这道锁扣插在北大西洋公约组织国家和华沙条约国家之间，对两大强国集团间出现的紧张状态起着某种作用。就北大西洋公约组织而言，瑞士和奥地利的中立是北欧（联邦德国、比利时荷兰卢森堡关税联盟、丹麦、挪威）和南欧（意大利、地中海一带）之间进行军事联络的一个障碍。对华沙条约国家来说，倘若战争在德国、南斯拉夫和意大利北部进行，奥地利—瑞士门闩则构成了一个保护性的前沿地带，或者说它可用作一条通道而便于朝西方迅速前进。

假定一次危机导致发生一场冲突，两大阵营都企图冒险侵犯瑞士和奥地利的领土，必要时北大西洋公约组织的武装力量由北向南、华沙条约国家的军队从东往西推进。在这种情况下，对峙的利益互相均衡；瑞士—奥地利中立区作为初期的战略目标在欧洲两大强国集团的对抗中遂告消失。

（二）原料匮乏和经济上同外国相互依存

除了悬岩和水以外，大自然未赋予瑞士什么东西，不管怎么说，瑞士一无矿石，二无煤和石油。瑞士的可耕地仅占其领土的四分之一，不足以养活六百五十万居民。在以往的世纪里，瑞士过剩的人口只得移居国外或是替欧洲各国君主充当雇佣兵。现今，大部分居民在工业部门和服务性行业（第三产业）就业；瑞士再也不输出人丁，而是输出财富和提供服务。瑞士国民总产值的百分之四十二以上来自在国外提供的服务，这意味着两个瑞士法郎就有一个是在国外挣得的。

于是，瑞士高度依存于外部世界：它尤其依赖国外市场销售自己的产品；它必须不惜一切代价掌握供货人，确保获得自己没有或者缺乏的各种资源（原料、能源和食物）。象瑞士这样依存于外国、与外部世界的联系如此紧密的国家，在世界上确实少见。这一状况的存在诚属迫不得已，它不是一种自由选择的结果。

在外国伙伴即维持合作关系的国家的选择上，瑞士也没多大的余地。在这方面，地理距离和市场条件起着一种决定性作用。本书第4、5面列出瑞士的主要外国伙伴，其中最大的是德意志联邦共和国、法国、意大利、美国和英国，它们均为西方工业国家。有必要指出，瑞士有百分之六十七的进口来自欧洲共同体成员国，有百分之五十的出口与它们成交，虽然自己并非这个国际联盟的成员国。这样，瑞士便

与欧洲共同体维持着最密切的经济关系，与它结合的程度同大多数成员国相比，且有过之而无不及。

（三） 对外政策从属于国内政治

在对外政策上，瑞士政府不能随意作出决定；它必须考虑国内政治方面的多种因素。比方说，存在着瑞士居民分成几个语言区（操德语的占百分之七十四，操法语的占百分之二十，操意大利语的占百分之四，操列托—罗马语的占百分之一）的事实。政府不得不谨防自己的对外政策在各语言区之间造成紧张状态；因为采取一种亲德政策将令讲法语的人不安，而采取一种亲法政策又会使讲德语的人担忧。

再者，瑞士的外交政策还同海尔维第政府的组成方式有关：自第二次世界大战以来，瑞士政府中一直实行政党的比例代表制；在分担政府责任的各党派之间保持平衡是颇为棘手的，需要不断予以调整；而唯有在意见分歧不过于表露的情况下，进行调整才有可能。由于这一原因，瑞士在对外政策上必须排除鲁莽的——更别说冒险的——措施，从而使它的向一切党派开放的政府体制免遭严峻考验。倘若执行鲁莽和冒险类型的政策，势必造成裂痕，从而使这个国家各党派的“协调一致”告终。

不过，更重要的是由于根据联邦法律，必须对联邦决议和国际协定实行全民复决，所以瑞士的对外政策才同它的国内政治至为密切地联系在一起。瑞士联邦宪法第八十九条规定，任何关于加入一个集体安全组织（比如联合国）或者一个超国家的共同体（比如欧洲共同体）的要求，都必须交与人民和各州投票表决。联邦议会也可将其他国际议定交与人民和各州表决；此外，如果有五万公民签名要求进行全民复决，有关的协定亦须经人民的赞同方能通过。现今，征求五万人的

瑞士的主要合作者（以合作的规模有序）

外 贸 (出口/进口, 以百万瑞士法郎为单位)	联 系 (邮寄品, 以吨为单位)
1. 德意志联邦共和国 (11853.4/20128.0)	1. 德意志联邦共和国 (4653)
2. 法国 (5022.7/7565.2)	2. 美洲 (2302)
3. 意大利 (4461.0/6808.2)	3. 未列在本表内的欧洲其他 国家 (2074)
4. 美国 (5943.2/4562.6)	4. 法国 (2004)
5. 英国 (4834.6/4974.7)	5. 亚洲 (1094)
6. 奥地利 (2359.5/2430.9)	6. 英国 (920)
7. 荷兰 (1602.3/3031.9)	7. 意大利 (904)
8. 日本 (1998.0/2631.9)	8. 奥地利 (882)
9. 比利时—卢森堡 (1461.7/2910.4)	9. 非洲 (653)
10. 瑞典 (1204.5/1199.1)	10. 荷兰 (568)
11. 西班牙 (1176.4/978.7)	11. 比利时 (504)
12. 沙特阿拉伯 (1571.7/387.1)	12. 西班牙 (414)
13. 香港 (932.0/776.4)	13. 大洋洲 (206)
14. 苏联 (466.1/1217.1)	
15. 丹麦 (730.2/612.6)	
16. 利比亚 (242.7/1038.1)	
17. 芬兰 (477.1/419.4)	
18. 以色列 (597.7/255.5)	
19. 新加坡 (586.5/242.4)	
20. 加拿大 (554.4/262.2)	

资料来源: 关于外贸, 见 Statistique mensuelle du commerce extérieur de la Suisse, décembre 1984, Berne 1985; 关于联系, 见 Rapport d'activité des PTT 1979, Berne 1980, P.14.

官 方 联 系 (瑞士派驻有关国家的外交、领事人员数量)	新 闻 报 导 (瑞士三家有影响的报纸予以注重的程度)
1. 美国 (55) 2. 法国 (36) 3. 德意志联邦共和国 (29) (包括西柏林) 4. 意大利 (20) 5. 加拿大 (14) 5. 英国 (14) 7. 巴西 (13) 8. 西班牙 (12) 9. 奥地利 (11) 10. 南非 (8) 10. 澳大利亚 (8) 10. 日本 (8) 10. 南斯拉夫 (8) 14. 比利时 (7) 14. 印度 (7) 14. 荷兰 (7) 17. 沙特阿拉伯 (6) 17. 摩洛哥 (6) 17. 瑞典 (6) 17. 土耳其 (6) 17. 苏联 (6)	1. 美国 2. 德意志联邦共和国 3. 法国 4. 英国 5. 意大利 6. 苏联 7. 捷克斯洛伐克 8. 日本 9. 印度 10. 以色列 11. 埃及 12. 荷兰

材料来源: 关于官方联系, 见 Liste des ambassades et consulats de Suisse, édition de septembre 1984, Berne 1984; 关于新闻报导, 见 Marie-Thérèse Guggisberg: L'étranger vu par la presse—une analyse comparative des articles de presse consacrés à l'étranger dans une sélection de journaux de petits Etats neutres. Communicatio publica 6, Berne 1976.

签名从而运转全民复决的程序，是根本不成问题的。这即是说，凡能征集该签名数额的任何团体一旦愿意，都可出面干预，以便促使国家的对外政策转到另一个方向。例如一九七六年就出现过这种情况：当时，反对瑞士分担国际发展协会两亿瑞士法郎费用的一次全民复决获得成功，有关的那项财政援助案遭到人民投票的明显否决。

经验表明，只要暗示可能发起全民复决，就足以产生效果。因此，每个确实有能力以全民复决相“威胁”的团体，便自然而然具有某种影响；还在议会咨询程序期间，它就已经可以表达自己的观点。上述机制构成了瑞士人民用以影响国家对外政策的一个杠杆。假如观察一下此种作法所产生的效果，人们就会发现：鉴于瑞士居民在对外政策上的根本态度历来趋向守成以至于孤立主义，“人民”总是赞同那种带保守性甚至是“制动性”的倾向。

第二章 永久中立

(一) 中立——三个基本向量的合力

从十六世纪以来，瑞士的外交政策就服从于中立的原则。在一八一五年维也纳会议的最后文件中，瑞士的永久中立得到与会国的正式承认。在什么程度上，这种中立可以视作是对瑞士外交政策起作用的三种主要力量的合力呢？

(1)永久中立同奥地利—瑞士门地区处于东西方所争夺的欧洲的心脏这样一种战略地位，是十分适应的。由于该地区对两个强国集团来说同样重要，而无论哪个集团均不能在军事上涉足，所以它对欧洲古老大陆的战略均衡起着—个稳定性作用。而这个稳定性作用的大小，则是同中立国领土上抵抗能力的大小成比例的。因此，瑞士的中立乃是武装的中立，这便意味着瑞士具有军事力量。以巨大的财力牺牲为代价，瑞士军事力量的备战水平以及武器装备得到不断的提高和改善。从它所要捍卫的疆域来看，这支拥有六十万人的军队已成为确保瑞士中立的一个有效工具：那些潜在的侵略者假若权衡一下侵犯海尔维第领土所能获的好处和必须付出的“代价”，想必是得不偿失的。

(2)象瑞士这样依存于外国并同它们有如此密切关系的国家，应当置身于冲突之外，也就是说保持中立。卷入冲突所冒的风险太大，以至瑞士不能允许自己采取鲁莽的立场。归根结蒂，永久中立的政策是

一种审慎的政策，体现出一个小国的特点。瑞士对外政策的中立又是与普世性原则相对应的。瑞士同世界上一切国家，不论其政治、经济制度如何都维持着官方的关系；瑞士所承认的是国家，而不是政府。同样，在所有商谈贸易互换政策的国际会议上，瑞士也一贯地提出全球经济关系自由化的主张。

(3)采取永久中立的政策有助于抵销瑞士国内政治因素对外交政策施加的影响；从当局必须维护这个国家各党派、各语言区之间微妙的平衡着眼，采取中立的立场不会招致那种表态性外交政策随后必然带来的不少困难。当国家奉行中立的外交政策时，对于很多同国际关系有关而往往在公众舆论中引起激烈反应的争论性问题，便自然而然地消失了；于是，能够导致各党派意见分歧的棘手问题便不会很多。有人说，瑞士根本没有外交政策，所以就瑞士的外交政策争来吵去是徒劳无益的。当然，此种断言未免夸大其词，不过它倒也包含着部分的事实：在一切可能的和想象得到的外交政策之中，永久中立的政策乃是在内政上引起的动荡最少的政策，乃是在国内造成的争论和纠纷最少的政策。由于中立，瑞士政治生活里被精心地予以平衡的各种对抗，同外部世界中往往无法挽回的悲剧性冲突之间便拉开了距离。当然，大规模的国际冲突历来在瑞士受到高度注意，但是，促使瑞士公众舆论分野从而导致国内政治动乱的情况却不多见。

(二) 瑞士的中立概念

瑞士并非“无论如何”式的中立国；相反，它的永久中立定义明确，毫不含糊。对瑞士中立的解释，是以国际公法的经典概念为基础的；一九〇七年在海牙缔结的《关于国家间发生战争时中立国及中立人员的义务和权利的公约》，已使上述概念形成法律。这就是瑞士中

立所能依靠的唯一而明确的法律基础。

根据这种概念，中立单纯意味着一个国家不参加其他国家之间的战争。一个国家选择了中立，就获得某些特权（其中包括它的领土不可侵犯），并且承担某些义务（诸如禁止自己向交战国提供军事援助）。这些特权和义务便构成了中立法。为了能在发生战争的情况下实行中立法，中立国在和平时期就已采取某些预备性措施（比方放弃签署一些条约和建立自己的军队等）。这些措施即是所谓中立政策的体现；大体说来，中立国根据自己的判断自愿地予以采纳。

瑞士外交政策的负责人意识到，八十年前的情况与现今大有差别，那时确立的中立概念在当代常常会产生问题。但是，这里没有什么取舍可言；至今，“不结盟”的拥护者也未能确切规定可与上述经典的中立概念相比拟的中立法。再者，特别是对于瑞士及其永久中立来说，除非出现相反的情况，在中立的概念上实无取舍可言：假如瑞士加入两大军事同盟中的一大同盟，那么这在政治上无论对瑞士还是对欧洲的战略均衡都是不适宜的。无论如何，参加以上的同盟，只有在瑞士处于无法进行有效军事抵抗的战略态势的情况下，最后方可予以考虑。而在那样的局面中，瑞士肯定不是对抗入侵、自我防卫的唯一的欧洲国家，所以它能够依靠自己的天然盟邦。但是，如此的前景极难存在，因而不必事先缔结军事协定。

（三） 瑞士的中立不意味着什么

阐明了瑞士的中立的定义，就能清楚不过地指出这种中立不意味着什么。讲明这点是有益的，因为经验告诉我们，瑞士的中立时而引起误解。

单纯的中立和一般的舆论或信念的中立完全是两回事。在发生武

装冲突的情况下，作为中立政策的中立法同国家亦即权力机关的态度相关。而这并不涉及新闻界。如果有人因为瑞士报刊报道某一冲突的方式“欠中立”而不时加以非难，那么，这种指责是无的放矢。确实，人们绝不可认为也难以解释，瑞士的新闻界是负有责任避免这一报道方式而必须采用那一报道方式的。再说，永久中立的原则在任何情况下均不得损害公民个人言论的自由：公民有权思考，有权畅所欲言，完全不必顾及自己所说的在政治上是否合适。而且，瑞士政府同样保留当自己认为适宜时就表示明确立场的自由，例如在中东战争或波兰发生某些事变时，就有过这种情形。

单纯的中立也同任何经济中立的概念无关。一个中立国同处于冲突中的各方是否维持对称同等的贸易往来，从中立法的角度来看，这个问题并不重要。至多不过需要考虑，由于同某个确定的合作者有贸易关系，中立国所冒的风险是否让中立国的行动自由受到限制而达到如此的程度，即在发生战争的情况下，中立国再也不能置身事外。就瑞士而言，可以说回答是否定性的。瑞士之所以一下就作出不加入欧洲共同体的决定，其中一个原因也正是考虑到自己所奉行的中立政策。最后还应指出，瑞士的中立本身不是一种目的，而只是一种手段，一个小国所采纳的自卫手段。总之，瑞士的中立只不过是在外交政策上维护其民族利益的各种手段中的一种。换句话说，中立远非瑞士外交政策的整体，而仅仅是它的一个重要组成部分。