

# 奧地利的中立地位及其對 外交政策的影響 ——一個小國外交的實例

湯紹成\*

- 一、前言
- 二、奧國中立地位評析
- 三、中立政策與外交政策的相互影響
- 四、研究結果
- 五、結語

基於奧地利的中立及其地緣地位，本文以新現實主義(neo-realism)與地緣政治(geopolitics)的角度切入，再加上二重賽局(two level game)的架構，來分析奧國外交政策，並試圖探討中立政策與外交政策之間的關係，以便瞭解小國在外交上的困境及其發展。

本文發現，奧地利的中立政策對於其外交政策確實有極大的影響，而且兩者間的互動關係也有很大的變化。首先，在1955年，奧國是以中立換取獨立，繼之，在冷戰時期為強化國家安全，兩者相輔相成，互為因果，最後，自後冷戰時期以來，中立政策日益成為奧國外交政策的障礙。目前，若奧國加入北約，其中立政策必將全面崩解，雖然短期內還不可能，但以長期觀之，奧國加入北約的可能性在增加。

**關鍵詞：**奧地利、中立地位、外交政策、中立政策、聯合國、歐盟、北約

---

\* 政治大學國際關係研究中心副研究員。E-mail: sctang@nccu.edu.tw

投稿日期：2009年11月03日；接受刊登日期：2010年04月19日。

東吳政治學報/2010/第二十八卷第一期/頁89-137。

## 一、前言

奧地利位處中歐，面積八萬餘平方公里，人口約八百萬，乃屬於歐洲中小型的國家，但卻有一段相當輝煌的歷史(Steininger, 2002; Bischof and Pelinka, 1997)。本文主要是基於奧國中立的地位，並以新現實主義(neo-realism)的角度切入(Waltz, 1990: 21-37; Viotti and Kauppi, 1999: 55-198; Kindermann, 1986; Lamy, 2001: 182-199)，試圖以Kenneth Waltz所主張的追求國家安全的利益為目標，進而探討中立地為對於奧國外交政策的影響，瞭解小國外交的特色，以便為我國的外交政策提供更多的思考方向。此外，由於奧國的地理環境特殊，因而再加上地緣政治(geopolitics)的分析角度，以便探討不同的地緣環境對於外交政策的影響，其中包括制約的因素與相應的政策。<sup>1</sup>

此外，對於外交政策的分析方面，本文再輔以學者Putnam所提出「二重賽局」(two level game)的分析的架構(Putnam, 1988: 427-460)，此乃包含外部環境與內部因素。Rosenau(1975: 8-9)教授也認為，外交政策乃決策者與其外部環境關係的總和，其中包括原因、內容與結果等。本文將綜合這兩種架構，來探討奧國的中立政策對於其外交政策的影響，以及兩者間相互的關係。所謂外部環境，本文則以幾項重大國際事件為事例，來探索其對於奧國外交

---

1. 綜合學者Cohen(2003)、Parker(1998)以及陸俊元的說法，所謂地緣政治，乃對外政策與地理環境的相互作用所形成，易言之，這也可說是政治行為體利用其特殊地緣條件而制定出的對外政策，其中包括制約的因素與打破限制的政策等部分。陸俊元認為，geopolitics一詞包含地緣政治現實的部份以及學術理論(地緣政治學)的部份，而本文採取前者(陸俊元，2005：69-720)。

的影響。在內部因素部份，則以奧國政府的外交政策取向為依歸，其中政黨的意向乃分析的重點，尤其關注各大政黨對於中立地位的立場。而一般外交政策研究中所注重的決策程序與決策者的特質等等，都因篇幅所限而無法納入。在國內，相關學術著作並不多見，<sup>2</sup>但是外文的資料則汗牛充棟（Gehler, 1995: 39-78; Scheuch, 2005; Rathkolb, 1995: 24-38; Hantsch, 1970: 249-284; Karsh, 1988; Rendl, 1998: 161-169; Zemanek, 1961: 408-422; Rotter, 1989: 197-208; Höll, 2005: 16-21），因而本文則以後者為主。

## 二、奧國中立地位評析

若以奧國中立的問題來分析，1955年的「國家條約」（State Treaty）是決定性的關鍵。此條約的全名是「重建獨立與民主奧地利的條約」（Treaty for the Re-establishment of an Independent and Democratic Austria），乃戰後美、英、法、蘇四個戰勝國與奧地利政府所簽訂的一種和平條約。依照學者Gehler（1995: 39-78）的論點，該約之所以不稱為和平條約，就是因為奧國在戰時乃屬德國的一部分而並非戰爭的主謀，而「重建」則也明顯意味著與德國的分離。由於希特勒在1938年就已併吞（Anschluß）了奧地利，<sup>3</sup>所以在1945年德國戰敗之後，奧國及其首府維也納同樣遭受四個戰勝國的佔領，這對於當時才剛成立的奧地利第二共和政府而言，爭取國家的獨立自主自然是該政府首要的政策。因此，奧國中立的地位如何形

2. 鄒忠科（1996）以及由鄒教授所指導的幾篇碩士論文。

3. Anschluß 一字的原文應是連接與結合的意思，而實際上當時當時納粹黨的意思應該是回歸，其實，有些非德文的文獻則以合併或併入（annexation）來形容。但是，若以當時奧國人民熱烈反應的情勢觀之，回歸的特色也無法被抹殺。可參考 Lehr（2000）。

成？以及中立與獨立之間的關連性如何？乃本段所要探討的重點。

要分析奧國中立地位的成因，可從以下幾方面來著手。首先，由於二戰結束之後，東西歐之間的冷戰隨即爆發，如何處理德奧兩國的未來，則是雙方爭執的焦點，而奧國也處於冷戰的最前線，首當其衝。學者Gehler與Luif等都認為（Gehler, 1995: 42-52; Rathkolb, 1995: 28-29; Luif, 2003: 95-96），對於蘇聯而言，接受奧國中立的地位，其主要目的還是企圖誘使西方三國接受德國中立化的安排，以期瓦解當時法國所提出的「歐洲防衛共同體」（European Defense Community, EDC）計畫（Ruane, 2000），並阻止西德被納入西歐的防衛組織。有關這一觀點，就連1972年蘇聯官方所出版有關蘇聯外交政策的專著中，也提及類似的看法，<sup>4</sup> 故此論點應當無誤。

學者Rathkolb參閱了西方國家的內部文件所得出的結論認為（Rathkolb, 1998: 67-82），當時，西方國家還希望奧國也加入北約，但是，維也納政府為顧及蘇聯的立場嚴正予以拒絕。因而，以美國為首的西方國家則退而求其次，<sup>5</sup> 主張一種所謂的分裂式中立（split-neutrality），這也就是表面上支持奧國中立，但實質上與私底下則加強雙邊政治、經濟甚至是軍事方面的合作，比如以軍事顧問與加強CIA的佈建等方式為之，以便防範來自東歐的威脅，因此才與蘇聯達成了協議。

由此可見，從地緣政治與追求國家安全的角度觀之，時奧國政府處於兩大陣營之間的敏感地位，在價值與意識形態方面，奧國與西方國家相融合，可是又不願有任何正式與公開的軍事的合作，以

---

4. 本文採用該書由東德國家出版社發行的德文翻譯本（Autorenkollektiv, 1973: 68-69）。

5. 當時正值美國總統艾森豪時代，在外交上主張對於共產國家採取強勢作為（Damms, 2002）。

便在與蘇聯交涉時預留空間。對蘇聯而言，由於維也納位於蘇佔區之中，再加上奧國傾向西方的制度與文化價值，當可成為蘇聯在中歐地區向西歐國家宣傳與滲透的橋頭堡，自然有其重要的政治與戰略意義。因此，奧國為避免左右為難，中立的道路日益成為其比較有利的選擇，明確顯現了小國外交的困境。

因而，當 1955 年初，繼「歐洲防衛共同體」被法國國會否決之後，德國加入北約已成定局，維也納政府趁機提出以類似瑞士的中立地位來換取蘇聯接受國家條約。對此，德國著名的歷史學者 Hillgruber 從德國的角度來觀察，以及 Luif 與 Gehler 等學者也都認為（Hillgruber, 1983: 61-62; Luif, 2003: 95-115; Gehler, 1995: 39-78），當時蘇聯也只能退而求其次，以接受奧國的中立來表示誠意，企圖對獲得德國中立化地位問題做出最後努力，結果雖未成功，但至少奧國沒有加入北約。

近一步觀之，依照學者 Beer 參閱俄羅斯最新解密當時的文件而得出結論認為（Beer, 2007: 1-10），自 1953 年史達林過世之後，克林姆林宮內部權力鬥爭激烈，直至 1955 年初新領導人赫魯雪夫的地位才趨於穩定，繼之又有意與西方國家和平共存，奧國問題的解決才露出曙光。但由於奧國並不屬於戰後蘇聯在東歐的勢力範圍，且奧國共產黨（KPÖ）的勢力甚微，<sup>6</sup> 這使得蘇聯要以選舉的方式來赤化奧國已不可能。

因此，蘇聯加強對於奧國在經濟方面的掌控，強行徵收原本德國在奧地利的企業（Beer, 2007: 6），但因經營不善，虧損連連。再

---

6. 在 1945 年全國性的選舉只獲得 5.4% 的選票，1949 年與 1953 年的選舉結果也差不多，此乃因奧國民眾並未認同奧共反納粹的功績，反而厭惡他們與蘇聯沆瀣一氣，拆走奧國的工業設施以及其他惡行（Beer, 2007: 4）。

加上，奧國早已接受美國在 1940 年代末所提出的馬歇爾歐洲復興計畫，不但使得美、英、法三國的佔領區的發展與蘇佔區日益格格不入，況且佔領奧國東部的一小部分地區也無法與其它佔領區相隔離，導致駐紮在奧國的蘇聯部隊財政負擔日重，更增加了莫斯科撤軍的意念，以及對於處理奧地利問題的新思維，在此情況下，中立化的地位則成為一個相當有利的選擇。

在 1990 年代末，德國著名學者 Wettig 也曾有機會參閱當時俄羅斯政府所開放 1950 年代蘇聯的檔案，並得出相關的結論認為，<sup>7</sup> 當時史達林在國內外的地位強勢，因而亟欲將西德也納入其勢力範圍。但因韓戰之故（1950 - 1953），使得兩大陣營的對峙升高，奧國問題也陷入僵局。而當赫魯雪夫掌權時，韓戰早已結束，再加上他為穩固其地位，強力批判史達林的各項政策，因而在對外政策上也展現了比較大的妥協空間，並企圖以接受奧國的中立地位，來促成與美國在日內瓦的會談。

兩位學者都以原始資料為基礎，從不同的角度來分析當時蘇聯政府對奧國中立化的立場，可以彌補與強化先前學者 Gehler 與 Luif 研究之不足，尤其對於蘇聯在佔領奧國時期政治與經濟方面的立場，在研析相關文件之後，確實有助於真相的大白，莫斯科政府先是企圖以接受奧國的中立來阻止德國加入北約，後來因情勢演變不利，最後只好藉此向美國示好。但是，這是非意味著所有相關文件的公開，因而學者們都仍採取保留的態度，至少到目前為止，這個研究的結果極具權威性。

---

7. 1999 年，德國研究東歐問題的重鎮之一，位於科隆的聯邦東方學術與國際研究所（Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien）由 Gerhard Wettig 擔任主任並認為，史達林在 1952 年提出經由選舉而達到中立與統一德國的意見，其實只是一種投羊鬥虎策略，以期激化西方國家在對於處理德國問題上的對立（Wettig, 1999）。

再以奧國當時的地緣政治情勢來分析，其西部與南部都受到阿爾卑斯山的圍繞，分別與西邊的瑞士以及南部的義大利、南斯拉夫為界，北方是高原地帶，與西德、捷克斯洛伐克接壤，但是東北部是維也納盆地，無天險可守，又與匈牙利相鄰，整體觀之，甚似一個C字形的格局。因而，在冷戰時期，這種地緣上的制約，就促使奧國對於東歐國家採取低調的態度。尤其，基於奧匈帝國的情誼（1867-1918），<sup>8</sup> 兩國在 1950 年代中期就已發展出相對友善的關係，雙方人民來往頻繁，堪稱當時東西歐對立情勢中的特殊狀況（Pesendorfer, 1998）。



圖一 奧地利地理位置圖

資料來源：Geographic Guide Europe Atlas (2010)。

近一步觀之，若奧國宣佈中立，再加上原本就是永久中立的瑞

8. 請參考目前最新出版的學術著作（Cornwall, 2002）。

士，而瑞士的西邊就是法國，這就像橫亙於德國南部與義大利北部的楔子，可以阻撓北約內部的往來與聯繫。這個由匈牙利西部一直到法國東部的奧瑞兩國中立區，也正好成為當時東西兩大陣營的緩衝地帶 (buffer zone)。依照前匈牙利國防部副部長 Zambori 在 2005 年的看法，除了蘇聯在 1990 年瓦解之前，從未有過自其佔領區撤出的先例，而奧國的情況乃一大例外，上述的地緣政治因素就是重要的原因之一 (Zambori, 2005)。有關這個論點，前述學者 Beer 也持相同的意見 (Beer, 2007: 5)，只是沒有一手資料來佐證，因而他僅一筆帶過。但是，聲譽卓著的奧國科學院 Lichtenberger 教授也持同樣的觀點 (Lichtenberger, 1999: 25-32)，所以其可信度當無疑義。

此外，也是十分重要的，就是東西歐兩大陣營共同的顧慮：未來奧國與德國之間關係的安排。基於兩國極為相近的文化背景，在 19 世紀中葉以來，當時普魯士與奧匈帝國兩國之間的分合關係，就是兩國及其周邊國家政府重要的政治考量。依照學者 Schöllgen 以及德國內政部所屬政治教育中心的意見可知 (Schöllgen, 2005: 12-13; Müller, 1998: 159-160)，若兩國合併，則是所謂「大德意志方案」(großdeutsche Lösung, Great German Solution)，乃是由哈布斯堡家族統治的奧地利來統一德國，其中包括普魯士與其西方的德意志邦國等所有地區。另外，則是由普魯士在 1871 年所領導組建的德意志帝國與奧地利分庭抗禮，此乃稱為「小德意志方案」(kleindeutsche Lösung, Small German Solution)。這主要是因為當時奧地利的種族成分複雜，包括大量匈牙利人和斯拉夫人，他們都拒絕與德國融為一體。再者，當時普魯士的經濟發展較奧地利先進，但後者的政治影響力甚大，因而普魯士以戰爭方式驅逐了奧地利的勢力，實現了小德意志方案。

可是，在第一次世界大戰之後，奧地利共和國與德國的魏瑪共和國的議會都支持德奧統一，但卻被同盟國禁止（Hantsch, 1970: 249-284）。直至 1938 年納粹德國以武力方式併吞奧國，大德意志的方案才得以實現，並助長了希特勒掀起戰爭的氣焰。由此可見，德奧的分與合始終引起相關國家的顧慮，因而在二戰之後，四大佔領國為防止德國再度崛起而造成危害，自然不願見到兩國的合併。所以，在 1955 年的「國家條約」中（第四條），德奧兩國永不合併，則也成為佔領國所堅持的一個要項。<sup>9</sup>

由此可見，奧國的中立地位乃四大佔領國之間相互折衝與較勁的結果。西方國家所重視的，乃奧國堅持民主自由的制度與價值，以及只限定在軍事方面的中立地位，並期盼藉此對於東歐共產國家發揮民主燈塔以及歐洲緩衝區的作用。對於蘇聯而言，則先是以奧國永久中立的地位來誘使西方國家接受德國的中立，雖未能成功，但是奧國中立的地緣地位可以削弱北約的功能，並可藉撤軍而卸下負擔，同時緩和美蘇兩國以及歐洲的冷戰對立，符合當時蘇聯新政權的利益。因而可知，對於這些大國而言，接受奧國的中立地位，只是為達到各自不同目的一種策略手段。而奧地利則是藉由與西方世界的共同價值，再加上與東歐國家的歷史淵源與地緣關係，在兩大勢力之間，利用中立的地位來換取蘇軍撤離奧國，並恢復奧國國家主權以及成為獨立自主的國家。再者，由於德奧兩國文化相近，中立的地位也可以突顯奧國與德國的差異，以便前者建立國家的認同。三方各盡其力，各獲所求，也同時都贊成奧國與德國分離，因而達成協議，再度顯現了小國在大國之間謀求生路的困難。

在「國家條約」簽訂之後，奧國國會立即在同年十月，當佔領

---

9. 該約第四條：禁止合併（Verbot des Anschlusses）（Wiener Zeitung Online, 2005）。

軍撤出之後第二天，就通過了「有關奧國中立的憲法法律」（Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, Federal Constitutional Law on Neutrality of Austria），其中第二條就規定了永久中立（perpetual neutrality）的政策，其內容包括拒絕參與軍事聯盟以及拒絕在奧國領土上建立外國的軍事設施。同時，奧國乃藉由國際照會的方式，獲得各邦交國以及聯合國的認可。值得注意的是，奧國拒絕以簽訂條約的方式來確保其中立的地位與執行其中立的政策，而是以國會立法的方式為之。這主要是因為條約還牽涉外國立場的法定拘束力，而立法的自主性則比較高，不論解釋與操作或堅持與改變，其活動的空間還是比較大。<sup>10</sup> 這不但是當時維也納政府極力爭取的結果，而且依照學者Rathkolb（1998: 70-71）研究當時美方的文件與資料的結果認為，由於當時美國艾森豪政府對於共產國家採取強硬的政策，因而不願以簽訂條約的方式來保證奧國的中立地位，以免鬆動了其他盟國反共的立場，而這也影響了其他三個佔領國的態度，所以奧國的提議才能被接受，這充分說明了奧國議會立法式中立地位的成因。

若與瑞士的永久中立地位相比（Karsh, 1988: 18, 27; 王海霞, 2003: 171-172），此乃經由1815年維也納會議各國的共同決議，並由列強予以保證而建立，這與奧地利自主性國會立法的模式大為不同。這就引發了奧國中立是否被保證的問題，依照學者Rendl的看法（Rendl, 1998: 161-168），奧國的中立地位並沒有經過四個佔領國直接以條約的方式加以保證，因而其法定效力不完整。但是，由於這是四個佔領國妥協的結果，同時也給於奧國相當的發展空間。易言之，奧國的中立地位並不能稱為是完全的法定中立，而只

---

10. 對於奧國中立的法律定位問題，可參考鄒忠科（1996: 21-26）。

能說是一種政治的妥協。

再者，瑞士除了軍事的中立之外，還包括了政治與經濟方面的中立，比如瑞士是在 1963 年才加入歐洲理事會（Council of Europe），2002 年才加入聯合國，但至今始終未加入歐盟，其對外政策甚為保守。而上述奧國政府在「國家條約」簽訂時，曾承諾建立與瑞士類似的中立地位，但在「憲法條約」中就已經限縮為軍事中立，因而形成內外有別與名實差異的情況。有關此點，這當然是奧國政府為未來發展預留空間的打算，而四大佔領國也都未提異意，由此可見各方對於奧國中立的企求。所以，奧國早在 1955 年底就加入了聯合國，在 1956 年也加入了歐洲理事會，1995 年加入歐盟，因而學者 Höll 稱此為主動的中立（active neutrality）（Höll, 2005: 16-21）。

而與瑞士相同的，則是所謂的永久性中立的地位，或稱之為中立化（neutralization）。<sup>11</sup> 兩國在初始建立其中立地位時，就公開宣布不參與所有戰事，這有別於一般所謂的戰（暫）時中立（neutrality）的地位，此乃藉由宣布不參與特定戰爭而成立，戰爭結束後中立的地位自然消失，因而這只是一種政治宣示，並無明確的法定效果。此外，若以建立永久中立的時間觀之，瑞士則早於奧地利 140 年，因而前者的規模與政策都已相當成熟，而後者則是新手上路，其框架雖已建立，但內容則還有待充實。

依照學者 Karsh 的看法（Karsh, 1988: 148-149），當時的維也納政府認為，基於其處於兩大集團之間敏感的地緣地位，同時對於

---

11. 有學者視 neutralization 與 perpetual neutrality 為等同（Kimminich, 1993: 451-452），但也有學者認為外力將 perpetual neutrality 加諸於某國的情況才是 neutralization（Karsh, 1988: 26-27）。

有限的國防自衛能力缺乏信心，尤其「國家條約」也禁止奧國擁有原子武器以及自動飛彈與長程火炮等等（第 13 條），中立的地位不足以保障奧國的國家安全，因而必須藉由積極的外交行動來予以維護。易言之，這也就是因為永久中立的地位，使得勢孤力單的奧國必須在外交上積極作為的重要原因，而這種主動的中立政策，也與瑞士相對被動的中立政策形成對比。自 1970 年代以來，當奧國在外交上逐漸站穩腳步之後，就陸續裁減其國防武力，與此相反，瑞士國防預算的比重則大很多，兩國的差異不可謂不大（Karsh, 1988: 150-151）。

### 三、中立政策與外交政策的相互影響

本節將分成冷戰時期與後冷戰時期兩大部分，依照「二重賽局」的架構，其中以幾項重大的國際事件為外部因素，來分析奧國的外交政策，進而探討其中立地位與外交政策的互動與關聯。再從上述地緣政治的角度切入，來分析其制約的因素與突破的政策。

#### （一）冷戰時期

對於奧國外交政策產生重大影響的第一個國際事件，就是 1956 年 10 月蘇聯以武力鎮壓匈牙利的反抗運動（Gosztony, 1991: 621-626; Schmidl, 2003; Biró, 2007: 241-256）。當時奧地利獨立不久，況且維也納與布達佩斯也相距不遠，導致大量難民湧入，再加上已往奧匈帝國的情誼，引發了奧國政府的強烈抗議，惡化了奧蘇關係。

依照學者 Luif 的看法（Luif, 2003: 97-98），當時，繼奧國加入聯合國之後，為了經貿的發展，國內正在熱烈討論是否加入歐洲經

濟共同體 ( European Economic Community, EEC )。但是蘇聯認為，歐洲經濟共同體乃由西德所主導，若奧國加入，則是變相的德奧合併，同時，蘇聯還將該組織視為是北約的經濟基礎，況且，若突顯奧國的中立立場，也會對於匈牙利的異議份子產生鼓舞的作用。再者，由於 EEC 是一個超國家的組織，當時奧國政府也有顧慮，認為讓渡主權會與奧國的中立地位相衝突。結果，奧國政府退而求其次，支持另組各會員國都能保持主權完整的歐洲自由貿易協會 ( European Free Trade Association, EFTA )，這種妥協也充分顯示了奧國這種小國的外交受到外界勢力影響的程度。

有關於這一個論點，可以由以下幾方面來分析。首先，由於奧國的政經結構以及價值取向都屬於西歐陣營，但又與華沙公約國家接壤，尤其，如前所述，依照地緣政治的觀點，奧國東部無天險，東歐共黨國家的力量得以長驅直入，因而維也納政府必須特別重視蘇聯的立場，而與蘇聯的關係也是歐洲和平與穩定的重要基礎。從新現實主義的角度觀之，自 1960 年代以來，蘇聯以及東歐國家就是奧國能源的主要供應國，其中天然氣就佔了 90%，原油約佔 1/3 至 2/3，這當然也是奧國政府必須對於這些國家採取友善態度的重要原因 ( Skuhra, 1987: 129-131 )。

還有，若以奧國的對外貿易比重來觀察，自 1960 年 EFTA 建立並加入會員以來，奧國與這些國家的貿易量也只不過 15% 左右，而與歐體的貿易額則高達 66% ( The Library of Congress, 1993 )。對此，學者 Gehler 認為 ( Gehler and Kaiser, 2002: 308-309 )，當時奧國國務委員與後來的總理克萊斯基 ( Bruno Kreisky ) 極為憂慮德國經濟的大舉滲入，因而以 EFTA 來予以防範，況且這也有助於奧國建立自己的認同觀念，以便與德國相區隔。再以奧國的外貿資料觀

之 ( The Library of Congress, 1993 ) , 自 1960 年代始 , 德國就是奧國最大的貿易夥伴 , 其貿易量約占奧國總量的 1/3 左右。再者 , 依照 1956 年奧國著名的 Fessel Institut 的問卷統計 ( Bruckmüller, 1998: 83-108 ) , 當時只有 49% 的奧國人認為自己是奧國人 , 另外的 46% 還認為自己是德國人 , 這些事實都可以說明克萊斯基的憂慮。由此可見 , 甫獲獨立的奧地利在外交方面的籌碼有限 , 自然必須小心翼翼 , 委曲求全 , 況且東西歐國家冷戰對峙的局面嚴峻 , 再加上其內部的因素 , 自然限縮了奧國在外交上的發展空間。

所以 , 維也納政府在此事件之後 , 也開始對莫斯科政府採取相對友善的態度 , 以示平衡 ( Rathkolb, 1995: 31-33 ) 。因而在 1960 年代開始 , 雙方就建立了相當頻繁的高層互訪。這對於蘇聯而言 , 也是一個與西方國家聯繫的極佳管道 , 奧國儼然扮演了東西歐兩大陣營中橋樑與中介的角色。尤其 , 1961 年 , 當時的大聯合政府還促成了美國總統甘迺迪與蘇聯領導人赫魯雪夫在維也納的高峰會談 , 同時維也納也是國際原子能總署 ( IAEA , 自 1957 年起 ) 以及石油輸出國家組織 ( OPEC 自 1965 年起 ) 的所在地 , 而這也正是奧國政府充份利用其中立外交政策的最佳實例。

此外 , 基於歷史與地緣的原因 , 奧國與東歐國家的關係相對密切 , 因而維也納政府也積極利用此優勢 , 來加強對於這些國家的關係。早在 1960 年代初 , 社民黨籍的外長克萊斯基就訪問羅馬尼亞、保加利亞、匈牙利與波蘭等東歐國家 , 以期緩和東西歐對立的情勢 , 他也是西方民主國家中最早往訪這些國家的外長。綜觀以上這些政策 , 也剛好符合學者 Cohen ( 2003: 33-34 ) 所提出的「通道」 ( gateway ) 的概念 , 也就是不屬於地緣戰略區與地緣政治區的國家 , 在這些區域間建立起橋樑的作用 , 以及發揮了溝通的效果 , 再度顯現了小國

外交技巧的運用。<sup>12</sup>

雖然，在當時冷戰對峙的情勢下，此政策所能發揮的緩和效果有限，但這也給於兩大陣營一個試探性的訊號，並充分顯示了奧國政府在這方面的政策靈活性與主動性，以增加其外交活動的空間，這也可稱為中立小國奧地利外交政策的創舉與特色。從另一個角度觀之，也可能就是因為奧地利中立的立場，以及相對比較小的實力，東西兩大陣營也都比較容易接受其緩和的政策。若與學者陸俊元所提出的「弱者優勢」相比較（陸俊元，2005：278-279），也就是弱者充分利用兩強相互對峙的格局，在夾縫中謀求最大利益，奧國的情況則是一個最佳的實例。再者，奧國社會民主黨的這項政策，與1970年代德國的社民黨的東進政策（Ostpolitik）有異曲同工之妙，並給於後者一種先期的示範作用。

第二個實例發生在1968年八月，當時蘇聯所率領的華沙公約軍隊入侵捷克，鎮壓當地改革派的政府，引起了舉世的注目（Ouimet, 2003; Williams, 1996: 457-470）。在捷克事件爆發之後，中共與蘇共的對立升高，導致1969年的珍寶島事件，中蘇雙方兵戎相見，這更增加了美蘇和解的動力，使得美蘇的限武談判（Strategic Arms Limitation Talks, SALT）得以順利展開（Wettig, 1972: 88-100; von Groeling and Nāth, 1975: 237-244）。再加上德國布朗德（Willy Brandt）政府因勢利導，推行東進政策（Bange and Niedhart, 2004: 415-448），使得德國與蘇聯以及東歐國家的關係進一步緩和，一時間東西兩大陣營相互和解氣氛高漲，因而也提供了奧國在國際上發

---

12. Cohen在該書中將地緣政治的結構分為：宏觀的地緣戰略區（geostrategic realm）、中觀的地緣政治區（geopolitical realm）與微觀各國家等三個層面。而不屬於這三個層面的則有：「破碎帶」（shatterbelt）、「壓力區」（compression zone）與「通道」（geteway）等。

展的空間。

與前次事件相同，捷克事件也導致了大量的難民湧入，也使得奧國政府再度理解到其中立地位之脆弱，以及與西方國家或國家集團加強關係的重要性，以期增進國家安全的保障。依照學者 Luif 的觀點（Luif, 2003: 99-100），奧國政府立即開始積極游說歐洲國家與美國、加拿大共同參與歐洲安全會議（European Security and Cooperation Conference, ESCE）。尤其，歐安會議乃蘇聯在 1950 年代就提出的構想（Autorenkollektiv, 1973: 40-43; Lehne, 1991: 1-4），以期穩定二戰後歐洲的局勢，奧國政府在這個議題上也投其所好，順勢而為，並也獲得西方國家的認同以及相當的成果。

同時，奧國政府積極參與聯合國各項委員會，還運作一些中立國家的支持，使奧國前外長以及後來的總統華德翰（Kurt Waldheim）在 1971 年被選為聯合國秘書長，並連任一屆，總共在位十年，對於奧國國際地位的提升，助益良多。尤其，奧國政府還投下鉅資建立聯合國城（UN City），使得維也納成為該組織下屬機關重要的所在地，其重要性僅次於紐約與日內瓦（Zemanek, 1961: 408-422; Kramer, 1998: 161-180）。除此以外，奧國政府還積極擔任調解國際紛爭的角色，其中尤以中東的以巴糾紛最為突出，以爭取外交空間。再加上奧國政府的積極倡議，對於促成美蘇兩大國之間的限武談判，也做出了貢獻，還有，關於縮減傳統武器的談判機制「相互平衡縮減武力」（Mutual Balanced Force Reductions, MBFR），也在 1973 年十月開始在維也納召開。由此可見，奧國政府參與國際組織與國際事務積極的態度。

綜觀上述的政策，這是奧國政府在穩定與東歐國家之間關係後的進一步發展，易言之，這也就是從與個別國家雙邊關係的改善之

後，進而進入多邊的國際組織以及參與國際爭端的調停。再從「二重賽局」的角度觀之，在奧國內部，由於當時是社民黨一黨執政(1970 - 1983)，使得克萊斯基總理得以假其強大的影響力與國內的共識，在國際場合盡情發揮，企圖形塑一個國際和平使者的角色，以期達到維繫國家安全與發展的目的。其實，這也正是奧國可以發揮的最佳舞台。在當時冷戰對峙的情況下，依其中立國家的地位，加上其本身的安全需求，以及與兩大陣營各國家之間的信任感，尤其非歐洲國家在這種情況下根本不會被接受，因而奧國可以發揮的空間確實要比任何相關國家都要廣闊許多，其中尤以在歐安會與聯合國的角色，以及調停以阿衝突最為突出，再加上削減戰略武器與傳統軍備的問題，都受到兩大陣營的重視，充分發揮了中立國的角色，也對於緩和當時的國際局勢，產生了相當的助益。

然而，在對於美國關係方面，雖然雙方關係的基本面穩定，但由於國際形式的變化，美奧之間也不時產生齟齬。依照學者 Rathkolb 與 Karsh 的研究 (Rathkolb, 1995: 153-154)，尤其美國在東亞、中東等地區的強權政策，與蘇聯的軍備競賽以及貿易的保護政策等等，都經常受到維也納政府的批評，就是明顯的實例。自 1970 年代以來國際緩和政策興起，當時奧國總理克萊斯基也是首先表態支持巴解組織 (PLO)，這也造成美奧的不睦。1979 年克萊斯基總理更在聯合國宣稱，巴解組織是巴勒斯坦人民的合法代表，當時他也是第一個與巴解領袖阿拉法特見面的西方國家領導人，並接納該組織在維也納派駐代表，同時也不支持卡特政府對於伊朗的制裁行動。再者，分析 1960 至 1970 年代奧國在聯合國的投票行為可知 (Karsh, 1988: 154)，其態度乃由明顯傾向西方轉變為謹守中立，甚至在一些問題上還不惜與美國的立場相對立，從此亦可確認奧國政府在外

交上獨立自主的立場。

由此可知，從新現實主義的角度觀之，奧國政府遊走兩大陣營之間，充分利用了其中立小國的優勢，也為當時對峙的國際情勢發揮了一些緩和效果。再加上刻意與美國保持距離，更增加了東歐陣營的信任感以及奧國政府在外交上的籌碼，順利地開拓了相當的外交空間。若從地緣政治的角度來觀察，這也符合學者陸俊元所提出的「邊緣優勢」論，也就是由於兩大陣營的相互牽制，而給於第三者較大的活動空間（陸俊元，2005：78）。

再依照學者 Zemanek 從歷史與心理的因素來觀察（Zemanek, 1984: 17-58），由於奧國自 1938 年失去了國家的獨立與自主長達 17 年之久，因而在完全獲取獨立之後，自然有意在國際上強調主權，以及期盼各國接受奧國新獲取的中立地位，而其中更以擁有左派思想的社民黨為甚。這股來自歷史的動力，也可以有助於解釋奧國在克萊斯基時期所從事的對外政策。

第三個實例是，1979 年底蘇聯入侵阿富汗，使得前述國際間的緩和情勢大受挫折（Bradsher, 1983; Braun, 1983: 31-38）。由美國所領導的西歐國家，展開了對於蘇聯以及其東歐附庸國的禁運政策，其中包括電腦以及核子武器的相關產品等等，這對於奧國政府又是一項挑戰。依照學者 Luif 的觀點（Luif, 2003: 100），維也納政府基於中立的立場，原本反對加入禁運的行列，可是，由於奧國高科技產業對於美國以及西方國家的依存度甚高，因而還是屈從了西方國家的要求。但在另一方面，奧國拒絕了應美國之邀而抵制 1980 年莫斯科的奧運，以及在 1983 年蘇聯戰機擊落韓航客機後，以美國為首的國際杯葛行動，奧國也拒絕參加（Karsh, 1988: 153）。

由此可見，再從「二重賽局」的架構來分析，由於國際對立情

勢的惡化，再度使得奧國外交政策的發展空間受到限縮，為因應新情勢，維也納政府也必須從善如流。但是，為了顧及與蘇聯的關係，因而也與美國保持距離，此乃奧國處於兩大勢力之間的生存之道，以及其中立政策的典型表現。雖然如此，面對這動盪的新情勢，奧國政府顯得束手無策，原本的外交政策似乎也都無濟於事。當時，奧國的學術界首先開始檢討，學者 Kořan, Vogel 與 Skuhra 都認為（Kořan, 2006: 23-45; Vogel, 1983: 54-68; Skuhra, 1983: 69-83），從新現實主義的小國外交的理論出發，奧國主流的學術意見開始轉向，由原本藉中立地位來創造國際和平的政策，轉而趨於理性保守，主張將奧國外交的重心轉回歐洲，並放棄中立的地位，盡速加入歐體。進一步從這些學者的論述中可以得知，這主要還是受到安全問題的影響，因為他們都擔心在歐洲會爆發戰爭，而奧國的國防脆弱，根本無法自保。

更進一步觀察可知，其實，這個轉折點最主要的原因，還是因為 1983 年社民黨在國會大選中失去了絕對多數，克萊斯基總理已垂垂老矣，以及上述奧國與美國持續因中東政策等所產生的齟齬，再加上美蘇關係的惡化，因而限縮了奧國的外交空間。但在另一方面，蘇聯入侵阿富汗的行動，刺激了歐洲整合運動的再度積極發展，在 1986 年歐體國家簽訂歐洲單一法案（Single European Act），並允諾在 1992 年建立單一市場（Rotter, 1989: 197-208）。自 1983 年五月社民黨與自由黨聯合政府上台後（1983 - 1986），一方面加強軍事預算的比重，另一方面縮小外交政策的範圍，再加上當時奧國的經濟發展陷入困境，因而加入歐洲共同體則成為其重要的考量。再以當時奧國與歐體的經貿關係觀之，其比率已經由 1980 年的 1/2 強增加到 1990 年的約 2/3，而與 EFTA 以及東歐的比率則微幅下降，

可見加入歐體已經勢在必行（見表一）。

表一 奧地利外貿進出口分配百分比比例

	1970		1980		1990		2007	
	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口
歐體/盟	50.6	39.4	62.4	55.2	68.3	64.5	74.6	72.5
EFTA	19.1	25.3	7.9	12.4	7.1	10.1	4.6	4.9
東歐	9.3	12.9	9.7	12.1	6.0	8.5	14.3	21.7

資料來源：Statistik Austria（2010）。

再以先前地緣政治的角度觀之，上述蘇聯三次的入侵政策，就有兩次發生在奧國的周邊，基於其特殊的地緣地位，都對奧國以及國際的情勢產生了重大的影響，也都可視為是奧國中立外交政策的重要外部制約因素。而維也納政府在此國際環境的限縮之下，利用奧國的中立地位，發展出積極突破限制的中立外交政策，先與東歐國家友善交流，繼之登上國際舞台，進而再重回歐洲，三個時段都有其不同的特色，並同時都對於國際的局勢作出了相當的貢獻，也對於奧國的安全提供了相當的保障。

依照前述外交政策分析的重點，其中包括角色、原因、中立地位、內容與結果等來分析，則可得出下列的結果：

表二 冷戰時期奧國中立外交政策表解

	1956	1968	1979
	大聯合政府	人民黨政府	社民黨政府
原因	蘇聯入侵匈牙利	蘇聯入侵捷克	蘇聯入侵阿富汗
中立地位	充分利用	充分利用	立場鬆動
內容	改善與蘇聯及東歐國家的關係	在聯合國發揮並調解國際爭端	開始由國際議題轉回歐洲
結果	由計畫加入 EEC 轉為加入 EFTA	建聯合國城並接納眾多國際組織	積極討論加入歐體

資料來源：作者自製。

## （二）後冷戰時期

由於東歐地區在 1989 年至 1991 年發生巨變，<sup>13</sup> 使得奧國的地緣地位也受到極大的衝擊 ( Gärtner, 1999/2000; Rendl, 1998: 163-164; Luif, 2003: 102-104 )。首先，華沙公約的解體及其各會員國的非共化，導致原本兩極軍事與意識形態對立的格局不再，起而代之的則是區域衝突、難民潮與組織犯罪、大規模殺傷性武器的擴散、生態災難、網路駭客入侵等新的危機，其多樣性已遠超過先前。因而，原本奧國中立地位是在兩大陣營的夾縫中發展的狀況，演變成必須依靠周邊東西歐國家的團結與合作為基礎，才能予以維持以及因應新的情勢。早在 1989 年五月，匈牙利政府就開放了與奧地利的部份邊界 ( Kiss, 1998: 181-192 )，使得在幾個月內有數萬東歐人 ( 其中

13. 其中最重要的事件包括：德國統一 (1990.10.3.)、華沙公約解散 (1991.7.1.) 以及蘇聯解體 (1991.12.26.) 等 (Lévesque, 1997)。

以東德人為主)經由此管道進入奧國再轉往其他西歐國家(主要是西德),這讓奧國政府再度體驗到難民潮的衝擊,當時奧地利大聯合政府也只能順勢而為,採取完全配合的態度。

為因應上述情勢,在1990年底,正當蘇聯面臨瓦解之際,維也納政府趁機宣佈,「國家條約」中不得與德國軍事合作等條文無效,同時,也解除奧國軍隊裝設攻擊性武器的禁令,此乃繼前任政府擴大軍事預算後第一個具體的行動(Demokratiezentrum, Wien, 2010)。可是,依照國家條約第17條的規定,有關軍事限制的改變,必須經由安理會同意。再者,這些條文的修正,都還必須經過國會2/3多數甚至公民投票的通過,而政府就以一紙行政命令予以廢除,是有違憲與違法的爭議。但由於當時東歐國家情勢丕變,無力批駁,而這又符合西方國家穩定局勢的利益,因而這些問題也都並未引起議論,由此可見奧國政府為因應情勢的積極作為。

繼之,於1991年中,南斯拉夫爆發內戰,導致奧國議會在1992年十月做出決議,接受歐盟共同外交與安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP),此乃為奧國的入盟鋪平了道路(Skuhra, 1996; Schneider, 1994)。其實,這個在奧國內部長期引起爭議的問題,乃是奧國政府唯一的選擇。若以當時歐洲所有的安全機制來觀察,北約與西歐聯盟都屬於集體聯防的組織,基於奧國中立的地位要加入的可能性較低,而歐安會議當時還屬於有關人權與交流的會議,<sup>14</sup>並無法提供實質的安全保障,因而,歐洲共同體的地位突顯。雖然歐體強調其經貿的特質,不能算是一個集體聯防的機制,但假設會員國受到外力的攻擊,其他會員國不可能坐視不管,因而以外交與經貿的方式予以杯葛,則也可以算是一種軟性的集體聯防措

---

14. 自1995年1月1日開始改為歐安組織(OSCE)。

施，這也必定可以在事前就達到相當的嚇阻效果。

再者，奧國雖然曾是東西歐兩大陣營的橋樑與調人，可是自 1950 年代以來，西歐的歐體與東歐的經互會( Council for Mutual Economic Assistance, COMECON, 1949-1991 ) 都各自進行經貿整合之際，奧國則因中立的原因而沒有被納入，因而使得當後冷戰時期來臨時，奧國與這兩大國家集團的聯繫管道都有所不足。依照奧國科學院 Lichtenberger 教授的研究 ( Lichtenberger, 1999: 25-26 )，自冷戰時期開始，當奧國在建設公路、鐵路以及油氣管時，大都還是以安全顧慮而不是以經濟發展為主要的考量，比如這些路線與管道都避開人口稠密的地區，使得對於奧國城市的發展產生了相當的負面影響。因而，當所有周邊的東歐國家也都在準備加入歐盟時，奧國自然沒有其他的選擇。若以學者陸俊元在討論歐盟整合時所提出均質化的現象來檢驗，<sup>15</sup> 在 40 年整合發展的空窗期之後，奧國要重新接軌，必定還需要一些時間。

進一步依照學者 Neuhold 的分析可知 ( Neuhold, 1998: 208-209 )，其實，由於兩極對立的情勢不再以及東歐國家的變化，原本奧國中立的地位，以及其所擔任橋樑與調人的角色，都已不再被兩大陣營的國家所重視，因為這些東歐國家大都希望加入北約與歐盟，這使得美國與西歐相關國家在這方面的功能提升。進而，國際事務調人的角色，也都因實力原則而被北約國家所取代，原本維也納國際會議會址的地位也被美蘇高峰會所排除，其主要原因就是要避免產生冷戰時期的負面聯想，其變化不可謂不大。可是，當東歐國家都在進行改革之際，奧國基於其較為深厚的民主與市場的經驗，這也正

---

15. 簡言之，均質化就是在國家集團的整合過程中，必定會逐步將各種人為的障礙予以撤除，以便達到減少差異而產生一種均衡的發展 (陸俊元，2005：285-286)。

好又是一個橋樑與發揮的機會。

繼之，當時歐洲以外的首要國際因素，就是 1991 年初的第一次海灣戰爭。對此，聯合國決議對伊拉克進行經濟封鎖以及武力制裁。當時奧國政府認為（Demokratiezentrum, Wien, 2010），這是聯合國對於侵略者所做出的決議，因而不屬於一般國際公法所認定的戰爭，乃屬於一種警察行為，所以與中立的立場並不相違背，故參與無虞。當時，奧國政府藉機修改「戰爭資源法」（Kriegsmaterialiengesetz），其中規定在聯合國安理會的決議下，外國的國防物資得以通過奧國境內，並不違背中立的地位。其實，這主要是因為聯合國安理會在當時通過了 678 號決議，要求伊拉克確實執行撤出科威特的行動，而奧國政府積極配合的表現。更進一步而言，這只是奧國政府順應時勢的一種權宜政策，藉聯合國的決議，來對於其中立的地位進行更加擴大的解釋，以便能在國內取得正當性，充分顯現了奧國中利地位的自主性與彈性解釋的空間。與 1979 年的情況不同的是，此次奧國政府比較自主地與西方國家合作，也為維護本身石油能源的利益做出貢獻，這也是進一步遠離中立地位的明顯實例。

自 1993 年以來，俄羅斯內部情勢日趨穩定，葉爾欽政府還曾向奧國提出簽訂新國家條約的建議，以強化奧國的中立地位，但遭奧國拒絕。為避免雙方關係惡化，俄羅斯放棄訴求，以換取奧國政府承認俄國是蘇聯的合法繼承國（王海霞，2003：69-170）。由此可見，奧國利用機會邁向更加獨立自主，當時西方國家並未反對，並期盼奧國可以在後冷戰時期為歐洲的和平與穩定做出更大的貢獻，其實，此舉也可視為是奧國政府為了要加入歐盟的重要準備動作。

從另一角度觀之，檢視歐盟條約的相關條文可知，中立國家仍有相當參與的空間（Neuhold, 1998: 211）。比如，該約的第 J4 條第

二項就規定，有關於防衛的決策與行動是由西歐聯盟（WEU）來負責，而歐盟會員國也並不一定要加入此一防衛聯盟。其實，在1994年奧國政府的白皮書當中（Rendl, 1998: 165-166），就已經強調了歐盟安全政策的重要性，但仍明確申明不加入北約以及西歐聯盟，以免違反憲法條約的規定。同一條文的第四項也規定，CFSP將不得影響特定會員國的安全與防衛政策，進而，有關於CFSP的決策都是要採取一致決的方式決議，這也意味著每個會員國都擁有否決權，因而奧國在這方面可以完全自主，其中立地位應不至於受到影響。雖然如此，在實際的操作與執行層面，各會員國在決策前都會事先協調溝通，為避免因小失大，這對於小國的主權也還是會產生相當的限制，再度顯現小國外交的困境。

由此可見，東歐劇變與蘇聯崩解，完全改變了奧國原本的地緣地位，奧國本身橋樑與調人的角色下降，與周邊國家合作的重要性提升。海灣戰爭與南斯拉夫內戰更進一步促使奧國加強國防的措施，再度遠離了中立的地位，這些實例都明顯可以看出「二重賽局」中外在環境對於內部因素的影響。再加上，在奧國內部，由於大聯合政府執政，修憲與修法都比較容易，因而在外交政策上，奧國又再度積極加緊了加入歐盟的腳步。

### 1. 在歐盟的角色

當1995年元旦，奧國與芬蘭、瑞典三國共同加入歐洲聯盟，同時，歐安會議也轉變為歐安組織（OSCE），奧國政府也爭取到將其總部設在維也納，也同時成為西歐聯盟的觀察員。隔月，奧國也參與了北約的「和平夥伴」（Partnership for Peace, PfP）機制，此外，奧國國會則特別立法，支持歐盟的經濟制裁行動，以及派運輸兵團參與北約在波黑地區的維和行動（IFOR）（Skuhra, 1996:443-453; Pelinka,

1998: 85; Rendl, 1998: 164-166)。由此可見，奧國更進一步地融入了歐洲安全的機制。在這一部分，本文則以探討奧國在歐盟的角色為主，並分為兩方面來分析，首先，是奧國如何在歐盟中發揮作用，其次則是奧國如何因應歐盟的對外政策，也是一種「二重賽局」的分析。

由於歐盟內國家的實力大小不同，大國的影響力甚鉅，其中尤以德法兩國為甚，因而早就引發了中小會員國家的團結，比如荷蘭、比利時與盧森堡之間歷來團結的態勢，都發揮了相當的效果。所以，在加入歐盟之後，奧國積強調歐盟大小成員國的平等原則，以及促進中小國家的團結，以便更有效地維護各自在聯盟內的利益。依照學者 Lanc 的意見（Lanc, 2005: 12-18），經由與正在申請加入的中小國家之間的團結合作，反而增加了奧國不少的發展空間。這主要是基於歷史與地緣的因素，奧國與中、東歐國家之間的關係相對密切，自後冷戰時期以來，這些國家在經濟與民主方面的發展，都還有待加強，因而奧國可以發揮其優勢，更進一步扮演與西歐國家之間橋樑的角色（Kiss et al., 2003: 57-75; Höll, 2002b: 41-50）。再加上在 1999 年底，帶有右派與大德國色彩的奧國自由黨與民眾黨聯合政府上台（1999 - 2007），導致歐盟其他 14 個成員國的強力杯葛，也更加速了奧國與東歐國家之間關係的發展。

此外，依照學者 Schmale 與 Giller 的觀察（Schmale, 2003: 139-147; Giller, 2001: 377-391），當時奧國的大聯合政府與人民黨政府都堅信，歐盟東擴不但可確保歐洲的和平與發展，對於其周邊地區同樣具有極為重要的意義。因而，在 2001 年六月，奧國政府就與當時的準會員國波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利以及斯洛文尼亞等國組織「區域夥伴」機制，同時還積極支持保加利亞與羅馬尼亞

如期入盟。再者，奧國緊鄰巴爾幹地區，因而也高度重視該地區的穩定與發展，並積極支持該地區國家融入歐洲。其實，這種政策完全符合新功能主義的論點( Haas, 1964; Snadholtz and Sweet, 1998 )，也就是經由國家之間各種不同層面的關係改善，而達到和平與互利發展的目的。奧國積極利用其優勢，在這方面也發揮了相當的整合作用。

當 2004 年歐盟十個新會員加入時，又有七個東歐國家加入北約，因而除瑞士以外，奧國所有的鄰邦都是兩大組織的成員。在歐盟方面，由於「憲法條約」的影響，其決策過程正面臨改革，導致小國擔心受到歧視，因而更加突顯結盟的必要，這也正是奧國努力的方向與選擇。依照學者 Lanc 的觀點( Lanc, 2005: 12-18 )，在歐盟繼續東擴的時期，奧國仍舊可以發揮引進新會員以及強化其地位的作用。因而在 2005 年十月，奧國就積極促進歐盟與克羅埃西亞以及土耳其的入盟談判，並主張歐盟應大力支援該地區國家的民主進程和經濟發展，其注意力還擴及烏克蘭與白俄羅斯等國。可是，一旦這些國家入盟之後，其活動空間擴大，奧國的角色就可能會受到限縮，因而維也納政府還必須做出相應的政策調整。

在有關於奧國因應歐盟的對外政策方面，基於南斯拉夫的內戰及其所造成的後續問題，歐盟為了要更加積極與主動地因應歐洲的動亂，在 1999 年的「阿姆斯特丹條約」中，進一步引進歐洲安全與防衛政策( European Security and Defense Policy, ESDP )，其中明確規定「彼德斯堡任務」，並將強化西歐聯盟納入歐盟的防衛政策，來促進歐盟的共同防衛政策等等，導致奧國的中立地位再度面臨挑戰( Luif, 2003: 104-105. )。雖然人民黨認為，奧地利既然是歐盟成員，就不得阻礙其任務的執行，但社民黨則堅持奧國有權否定所有

未經聯合國授權的歐盟行動，並反對美國但支持俄羅斯參與歐洲的安全機制。由於當時是由社民黨所領導的大聯合政府，雙方的歧見，加速了政府的解體。

自 2000 年奧國人民黨與自由黨新政府上台後，更大力支持歐盟的民主改革與擴張政策，制定統一的憲法，提升決策和行動的能力。同時主張歐盟應加強 CFSP 的建設，盡快建立歐盟獨立的安全防務體系，加強解決歐洲局部衝突的能力。因而，奧國政府不但參與歐盟安全機制，還積極主動來發揮維安的效果。依照學者 Gärtner, Höll 與 Luif 的看法 ( Gärtner et al., 2005: 10-16 )，由於歐盟的 CFSP 與 ESDP 中有關共同協防的問題，還必須經過一致決的方式才能決定，而目前歐盟所面臨的是區域性衝突、反恐與走私販毒等問題，也不需要共同協防即可處理，因而也不與奧國的中立地位相衝突。這說發當然也站得住腳，那這是否也是用於北約？

如前所述，奧地利基於歐洲中立小國的地位，曾經在國際上活躍一時，因而在解決國際爭端與化解歧見方面，在國際維和行動與裁軍方面，以及依照人權發展情勢給於經濟制裁或援助等方面，奧國歷任政府都吸取了長足的經驗。在奧國入盟之後，仍然可以在此新舞台上繼續發揮。依照學者 Höll 的觀點 ( Höll, 2002a: 369-395 )，維也納政府也積極參與歐盟解決巴爾幹問題，並派兵參加科索沃和波士尼亞地區的維和行動，以及支持黑山獨立。可是，由於奧國不是北約的會員，因而在許多相關的安全問題上，維也納政府不但無法獲得關鍵的資訊，更是無法獲得相應的安全保障，目前看似已經形成奧國外交與安全問題上的困擾。

2006 年上半年，奧國擔任歐盟輪值主席國期間，曾努力改善歐盟形象以及增強民眾對歐盟信任，進一步協助歐盟走出歐憲危機；

力主歐盟制定共同的能源政策，推展歐盟發表首份能源政策綠皮書；加大各成員國移民政策的協調，加強歐盟內部安全，使得其對外政策方面大都與歐盟同調（Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 2010f）。尤有進者，與其他歐洲國家不同的，奧國政府自 2007 年起，將原本自 1959 年以來所成立的外交部改名為「聯邦歐洲以及國際事務部」（Federal Ministry for European and International Affairs）（Wikipedia, 2010），顧名思義，奧國政府更藉此強調歐洲事務的重要地位，以便加大投入的力道。

由此可見，自 1995 年入盟以來至今，奧國已全力融入歐盟對外政策的整合進程，並持續擴大解釋中立的性質，以便在國內取得合法性，同時更積極參與歐盟的維和行動，維也納政府假其特殊的地緣地位，以及已往在國際上縱橫捭闔的經驗，予以進一步發揮的結果。目前，兩大黨對於歐盟的歧見比較有限，但對於是否加入北約的問題則還相爭不下，這也是奧國外交政策的新挑戰。

## 2. 對於北約的爭議

自 1998 年四月起，大聯合政府也已經將加入北約的議題提上日程，可是雙方未能達成協議，人民黨大會還特別決議表達贊成之意，但是，社民黨則認為與北約建立和平夥伴關係已經足夠，不需正式加入（Der Bericht, 1998）。當 2000 年人民黨與自由黨新政府上台，就主張積極參與歐盟的安全與防衛政策，甚至連共同協防與參與歐洲軍團「Euro-Corps」也都不排除，進而日後再正式加入北約（Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 2010a: 94）。但是，社民黨反對加入北約，尤因其集體防衛的規定無法接受，故只應限於和平夥伴關係，以及積極參與維和行動，同時避免刺激俄羅斯。再加上，與其接近的工會團體不願讓社福的保

障受到軍費的排擠，因而主張維持現狀。

進一步分析兩黨意見的差異，可以得出以下的結果（Thomas, 2007: 1-35）。首先，這主要是兩黨對於外力攻擊的認知差距所致。依照北約憲章第五條的規定，當外力對北約國家進行攻擊時，所有會員國都有義務進行集體防衛，這自然是一項有力的國防保障，而冷戰時期可能啟動攻擊的國家都十分明確。如今，原本的敵國現在大都已經加入北約，上述的危機已不存在，而當今的外力攻擊則可能是來自不明地區的隱形對手，比如中東或其他地區，911 事件就是最佳實例。自此事件後，奧國政府主張加強軍備，並全面參與歐盟的危機處理行動，同時積極加強與北約的關係。但是，基於 2004 年西班牙被恐怖攻擊等實例，加入北約是否真的比較安全？另外，若以瑞士的情況觀之，保持軍事中立是否比較有利？兩黨的意見確實差異甚大。

再者，由於恐怖攻擊難以防範，因此事先化解危機的行動就更顯重要，比如與潛在對手加強文化與經貿的交流等，才是治本之道，那中立國的地位是否更加有利？這是否再度提供奧地利主動中立外交政策的發揮空間？可是，若不加入北約，單獨國防的財政負擔是否更重？另外，雖然北約的決議都是以一致決為之，正如前述 CFSP 的情況，表面上小國可以保持自主的決策，但在實際的執行層面，大國難道會坐視小國的杯葛？小國是否真的擁有否決權？還是必須做為大國的跟班？還有，自 2000 年普丁總統上任以來，俄國的國力增長迅速，導致其對外政策經常採取強勢作為，對此，奧國是否願意以加入北約來損及與俄羅斯的關係？

正當奧國內部還在為是否加入北約而爭執不下時，捷克、斯洛伐克、匈牙利以及波蘭都在 1999 年加入北約，斯洛文尼亞也在 2004

年加入，一時間奧國已被北約的會員國所包圍 ( Gheciu, 2005 )。對此，反對加入者卻認為，這種防火牆的形勢極為有利，因為奧國可以免費享受北約的安全保障。可是，當這些國家作出重大決議時，奧國卻無法參與，同時這又受到相關國家的反對，一則因為這不符合公平原則，只享受而不付出；再者，當遇上緊急狀況時，奧國中立的地位將會造成北約國家在行動上的困擾，比如領空的飛越權等。1999年四月，北約轟炸塞爾維亞並未經過聯合國的授權，因而，社民黨政府並未允諾北約領空飛越權，導致其戰鬥機必須繞道飛行，就是最佳實例 ( Gärtner, 2004 )。

再從國際團結的角度觀之，至今奧國只參與了各項國際維和的行動，而這些行動的危險性都比較低，對於國際維安的貢獻相對有限，自然引起了一些國家的不滿，也增加了奧國政府加入北約的壓力。2001年五月，奧國政府再度修法，准許外國軍隊在奧國短暫停留，除了生化與核子武器等之外，其餘武器都可過境奧國，這當然也是人民黨政府進一步向北約靠攏的象徵 ( Demokratiezentrum, Wien, 2010 )。

再以 1999 年社民黨政府拒絕北約領空飛越權為例，在隔年人民黨總理徐瑟 ( Wolfgang Schüssel ) 上台後不久，就公開聲明同意給予北約軍機領空飛越權，並對於奧國的中立地位予以戲謔，認為完全不合時宜 ( Kořan, 2006: 25 )。在 2003 年第二次海灣戰爭時，因為當時聯合國並沒有對此次戰事做出決議，而奧國政府仍迅速同意北約軍機飛越權，因而這又是對於其中立地位的再度擴大解釋，可是維也納政府也因此堅拒參與戰事，以維護其中立的立場。但自 2007 年起又是社民黨執政，日後若北約戰機仍舊強行飛越，難到奧國政府還要正式抗議？若此，這可能會使得奧國的行動顯得突兀與不合

時宜。

至今，奧國對於加入北約的問題仍就爭議不斷，這主要還是因為涉及到中立地位存廢的問題，因而本文後段將對此一問題做進一步的分析。

### 3. 對於中立的意見

其實，有關中立的問題與加入北約的問題，正如一體的兩面，要加入北約，則必須放棄中立，要保持中立，就不能加入北約，這主要就是基於憲法條約的限制。<sup>16</sup> 進一步分析可知，有關中立的問題，奧國內部呈現三種不同的意見，這也特別顯現了此問題的重要性及其複雜性。如前所述，自 1980 年代中以來，奧國學術界的主流意見已趨向於放棄中立，<sup>17</sup> 但是，各政黨則還不能同調，人民黨、自由黨以及綠黨都有意放棄，可是社民黨還積極支持，況且，奧國的民眾也大多贊成維持現狀，因而，奧國政府目前要完全放棄中立的地位，則還有一定的難度。

奧國社民黨與人民黨對於北約的爭議已如前述，再以 2001 年至 2007 年奧國外交部所發行的外交報告 (Außenpolitischer Bericht, Foreign Report) 來分析，其實可以再度驗證兩大黨外交特色的差異 (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 2010h)。在這段時間當中，前六年是由人民黨與自由黨執政，直至 2007 年起社民黨領導的大聯合政府上台，因而可以將前六份綜合為人民黨的意見，而最後一份則是社民黨的主張，相互比較。這七份報告相同的部分，就是有關歐盟的陳述都是放在首位，而且所佔的

---

16. 見本文第二節。

17. 見本文第 107 頁。

比例也是全篇最重，大約佔了 1/5 的篇幅，由此可見歐盟對於奧國外交問題的重要性。此外，再由中立這個辭彙來觀察，其差異就比較明顯。

在 2001 年的報告中曾提及，由於奧國要融入歐盟的 CFSP，因而其永久中立的地位已經改變為類似不結盟組織 ( Non-Aligned Movement, NAM ) 國家。眾所週知，不結盟組織乃是 1950 年代亞非拉新興國家為求自保，主張獨立自主與和平共存，以及不與美蘇兩大國所領導的陣營結盟的組織 ( Bandoro, 1992 )。雖然如此，若以冷戰時期古巴、印度兩國與蘇聯的關係觀之，實質上已經接近結盟的層次，因而可知，不結盟國家的外交活動空間仍然極大。尤其，自後冷戰時期以來，這些發展中國家所追求的縮小貧富差距等政策，與奧地利的情況也相去甚遠，因而兩者相似之處，也只可能限於不與超級大國結盟而已。易言之，這些國家藉由不結盟之名而遊走大國之間，以便謀取最大利益。再與永久中立的諸多規定相比，這就等於中立國在外交上自我設下多重限制，比如奧地利的軍事中立以及瑞士的政治中立等。因此可知，人民黨政府的這種意向，可說是一種欲完全放棄中立地位之前的階段性主張。

此外，2003 年的報告中只提及，奧國政府對於美國攻伊戰爭採取了中立的態度 ( Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 2010c )，除此以外，其餘的四份報告中根本未提到中立的問題 ( Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 2010b; 2010d; 2010e; 2010f )。可是，在 2007 年的報告中 ( Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, 2010g )，則明確提及奧國將依照歐盟條約的規定自主決定如何參與 GASP，並強調在此範圍內的決策都是一致決，因而不會與奧國的中

立地位相衝突。由此可見，這七份報告的內容再度驗證了一項事實，人民黨根本有意取消中立的地位，而社民黨則還主張予以維持。

而自由黨（Freedom Party of Austria, FPÖ）早在 1990 年代就主張放棄中立的立場，該黨多次建議將中立地位的存廢付諸公投，但都因各方顧忌會引起比較大的爭議，而都未能成案（Demokratiezentrum, Wien, 2010）。綠黨（The Greens – The Green Alternative）則剛好相反，積極主張予以維持，直至 2004 年底才也主張以歐洲的安全共同體來取代中立地位。但是，由於修改有關中立的憲法法律需要國會三分之二的多數，因而社民黨將可予以杯葛，所以至今無法更動。

若以奧國民眾的立場來觀察（Roithner, 2007: 147-166; Luif, 2003: 105），一般而言，大多數民眾（60%至85%不等）都支持中立的政策，這乃由於第一次大戰與二次大戰的慘痛經驗教訓，以及自 1950 年代以來，奧國中立的地位所帶來外交與內部的發展所致。此外，中立地位不但可以在認同上與德國相區隔，而且還可避免再度被德國吞併，以強化其獨特性。

在 2003 年的一次問卷中顯示（Roithner, 2007: 26-27），63%的民眾支持參與歐洲軍團，但支持中立的也還有 69%，尤其，有 77%的民眾支持事後維持和平的行動，但是，支持事先創造和平的行動者則只有 17%。由此可以推論，在冷戰時期，奧國在中東等地區成功的維和行動，廣受人民的支持，但在另一方面，民眾也明顯表達了既矛盾又保守的心態，國家安全當然重要，但是中立也不能偏廢。

雖然如此，奧國各政黨對於中立問題也都有趨同的現象。這主要是因為中立政策的解釋空間極大，就算參與 EDSP，只要預留一些伏筆，比如基於人道立場支持歐盟的科索沃政策，也可視為不與中

立政策相違背。再者，由於中立政策深入人心，並已成為奧國人民認同的一部份，同時這更是獨立、和平與繁榮的象徵。因此，雖然當前奧國的中立政策與冷戰時期大不相同，但仍是奧國政界不敢輕意徹底翻修的重要議題。

可以值得討論的是，中立政策與外交政策之間的關係以及其轉變，茲以手段與目的之間的關連性來予以分析。在冷戰期間，奧國利用「邊緣優勢」與「小國優勢」，在國際舞台上發揮得淋漓盡致，因而也保障了國家的安全與發展。當時，中立與外交政策相輔相成，互為因果，或可曰以中立為手段來達到外交與安全的目的，或可曰以外交為手段來維繫中立的地位，乃可稱為一種主動積極的中立外交政策。

可是，自後冷戰時期以來，兩極格局不再，歐盟的地位提升，自然在歐盟的框架中更可以保持國家的安全與發展。因而，奧國外交的舞台已回到歐洲，而中立政策已被限縮為奧國國內一時無法拋棄的象徵性認同工具，進而更不希望變成國家安全與發展的障礙，以中立為手段已經產生負面的作用，其變化不可謂不大。在 2005 年，當時奧國政府只紀念了建國 60 週年，簽訂國家條約與加入聯合國 50 週年，甚至還包括加入歐盟 10 週年等時節，但對於同年通過的奧國中立憲法法律卻毫無反應，由此可見，奧國各界對於中立的認知 ( Federal Chancellery, 2005 )。

從另一角度觀之，到底奧國的中立地位以及其中立的政策是否仍有存在的價值？若有，其價值如何發揮？其實，如前所述，在奧國內部要徹底放棄中立的地位仍有難度，可是，維也納政府還得面對國際上敦促加入北約的壓力，因而，目前以歐盟為舞台，還是一個比較有利的選擇。再者，除了奧國之外，在歐盟內的中立國如芬

蘭、瑞典、愛爾蘭，甚至馬爾他等，都是極佳的合作夥伴，再加上小國如荷、比、盧，以及奧國比較熟悉的東歐新會員國等等，若能與這些國家積極合作，在歐盟內發揮轉化的作用，也就是將 CFSP 以及 ESDP 轉為強調預防危機以及非軍事的角色，改變以往軍事干預的方式，面對國際爭議問題，事先長期規劃，加強交流，以便釜底抽薪，防患未然，這將可能提供上述國際情勢另類的思考與解答，這也可能是當前奧國中立地位最佳的發揮。

表三 後冷戰時期奧國中立外交政策表解

	1990	1995	2001	2007
角色	大聯合政府		人民黨/ 自由黨政府	社民黨/ 自由黨政府
原因	東歐劇變與 海灣戰爭	加入歐盟	911 事件	新政府上台
中立地位	開始遠離	逐漸遠離		予以凍結
內容	解除軍備禁 令參與經濟 制裁	主張大小國平等 並與小國聯合	加強軍備	強調中立地位 與北約並不相 容
結果	接受 CFSP 但 拒絕歐盟軍 事行動	參與 CFSP 與 ESDP 維和行動	考慮放棄中立 地位加入北約 但拒絕攻伊戰 爭	拒絕放棄中立 與加入北約

資料來源：作者自製。

## 四、結語

綜上所述，從「二重賽局」以及新現實主義的角度觀之，在 1955 年，當奧國在爭取獨立的過程中，中立的地位乃是一個先決條件，因而可說當時是以中立換取獨立。可是，中立地位無法保障國家的安全，因而使得奧國政府必須利用其靈活的外交手段，來強化其國際地位，中立與外交兩項政策相輔相成，互為因果，成果輝煌，當時聯合國是最佳舞台。

自後冷戰時期以來，國際的大環境促使了奧國外交政策的轉化，中立的地位持續受到挑戰，歐洲聯盟則對於奧國的安全與發展意義重大，因而奧國選擇有條件加入，其外交政策多半以歐盟的步調為基準。目前，甚至連加入北約的議題都已經浮出檯面，成為政黨之間討論的焦點，可見奧國中立政策變動的幅度之大。

基於奧國在歐盟的積極角色，以及其尚未能完全擺脫的中立地位，維也納政府對於歐盟的多數決與其軍事行動等等，都十分關注，因為這些都將再度挑戰奧國的中立地位。因此，一方面維持一致決的主張，另一方面則最好轉化歐盟對外政策的方向。但是，由於奧國本身的實力，要達到這些目的，則還有相當大的努力空間。

當前，是否加入北約，可說是奧國中立政策由量變到質變的最後關卡，若果真如此，奧國中立的政策必定徹底崩解。質言之，依照當前的形式來觀察，雖然中立的地位已經在外交與安全政策的層面形成負面的影響，但是由於民眾對於中立政策難以捨棄，以及社民黨在國會的杯葛，短期間要放棄中立加入北約的可能性尚低。但是，在國際上，奧國的中立地位也已成爲相關國家期盼奧國加入北約的障礙，因而長遠觀之，奧國加入北約的可能性在增加。

## 參考書目

- Autorenkollektiv. 1973. *Sowjetische Außenpolitik und europäische Sicherheit*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik.
- Bandoro, Bantarto. 1992. ed. *Non-Aligned Movement: Bits Future and Action Programme*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Bange, Oliver and Gottfried Niedhart. 2004. "Die Relikte der Nachkriegszeit beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969-1971." *Archiv für Sozialgeschichte* 44: 492-500.
- Beer, Siegfried. 2007. "Soviet Occupation of Austria 1945-1995: Fifty Years of the Second Republic-1955." in [www.eurozine.com/articles/2007-05-24-beer-en.html](http://www.eurozine.com/articles/2007-05-24-beer-en.html). Latest update 19 April 2010.
- Biró, László. 2007. "Die Sowjetunion und die jugoslawisch-ungarischen Beziehungen 1956." in Wolfgang Mueller and Michael Portmann. eds. *Osteuropa vom Weltkrieg zur Wend*: 241-256. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Austrian Academy of Sciences Press.
- Bischof, Günter and Anton Pelinka. 1997. ed. *Austrian Historical Memory and National Identity*. New Brunswick/ London: Transaction Publishers.
- Bradsher, Henry S. 1983. *Afghanistan and the Soviet Union*. Durham, N. C.: Duke University Press.

- Braun, Dieter. 1983. "The Afghanistan Conflict as a Regional Problem." *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies* 6, 4: 31-38.
- Bruckmüller, Ernst. 1998. "The Development of Austrian Identity." in Kurt Richard Luther and Peter Pulzer. eds. *Austria 1945-1995: Fifty Years of the Second Republic*: 83-108. Aldershot: Ashgate.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2010a. "Außenpolitischer Berichte 2001." in [http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik\\_Zentrale/174\\_ap\\_b01dt.pdf](http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/174_ap_b01dt.pdf). Latest update 19 April 2010.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2010b. "Außenpolitischer Berichte 2002." in [http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik\\_Zentrale/104\\_ap\\_b2002.pdf](http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/104_ap_b2002.pdf). Latest update 19 April 2010.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2010c. "Außenpolitischer Berichte 2003." in [http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik\\_Zentrale/1075\\_aussenpolbericht\\_2003.pdf](http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/1075_aussenpolbericht_2003.pdf). Latest update 19 April 2010.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2010d. "Außenpolitischer Berichte 2004." in [http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik\\_Zentrale/1824\\_aussenpolitischer\\_bericht\\_2004.pdf](http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/1824_aussenpolitischer_bericht_2004.pdf). Latest update 19 April 2010.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2010e. "Außenpolitischer Berichte 2005." in [http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik\\_Zentrale/2751\\_apb\\_2005.pdf](http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/2751_apb_2005.pdf). Latest update 19 April 2010.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.

2010f. “Außenpolitischer Berichte 2006.” in [http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik\\_Zentrale/4723\\_aussenpolitischer\\_bericht\\_2006.pdf](http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/4723_aussenpolitischer_bericht_2006.pdf). Latest update 19 April 2010.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.

2010g. “Außenpolitischer Berichte 2007.” in [http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik\\_Zentrale/Aussenpolitischer\\_Bericht\\_2007.pdf](http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Aussenpolitischer_Bericht_2007.pdf). Latest update 19 April 2010.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.

2010h. “Außenpolitische Berichte 2000-2007.” in <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/aussenpolitischer-bericht/archiv.html>. Latest update 19 April 2010.

Cohen, Saul Bernard. 2003. *Geopolitics of the World System* Lanham: Rowman and Littlefield.

Cornwall, Mark. 2002. ed. *The Last Years of Austria–Hungary in Exeter Studies in History*. Exeter: University of Exeter Press.

Damms, Richard V. 2002. *The Eisenhower Presidency, 1953–1961*. Harlow: Longman.

Der Bericht. 1998. “Österreichs Sicherheit. Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik.” Wien: Federal Ministry of Defence.

Demokratiezentrum, Wien. 2010. “Die österreichische Neutralitäts- und A u ß e n p o l i t i k . ” i n [www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/](http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/)

- die\_oesterreichische\_neutralitaets-\_und\_aussenpolitik.html. Latest update 19 April 2010.
- Federal Chancellery. 2005. "2005: News from Austria." in <http://www.bka.gv.at/site/4529/default.aspx>. Latest update 19 April 2010.
- Gärtner, Heinz et al. 2005. "Österreiche Sicherheits- und Verteidigungspolitik." *Österreichische Außen- und Sicherheitspolitik* (Jänner): 10-16.
- Gärtner, Heinz. 1999/2000. *Internationale Solidarität und Krisenmanagement. Die Neu definition der österreichischen Sicherheitspolitik*. Wien: OIIP.
- Gärtner, Heinz. 2004. *Oiip Arbeitspapier48: Österreichische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld. Österreichisches Institut für Internationale Politik*. Wien: Oiip.
- Gehler, Michael. 1995. "State Treaty and Neutrality: The Austrian Solution in 1955 as a 'Model' for Germany?" in Günter Bischof et al. eds. *Austria in the Nineteen Fifties: Contemporary Austrian Studies*: 39-78. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- Gehler, Michael and Wolfram Kaiser. 2002. "Austria and Europe, 1923-2000: A Study in Ambivalence." in Rolf Steininger et al. eds. *Austria in the Twanty Century*: 308-309. New Brunswick, London: Transaction Publisher.
- Gheciu, Alexandra. 2005. *NATO in the 'New Europe'*. Stanford: Stanford University Press.
- Giller, Joachim. 2001. "Nicht-militärisches Krisenmanagement in Europa als sicherheitspolitisches Profilierungsfeld bündnisfreier und neutraler Kleinstaaten." *ÖZP/Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4: 377-391.

- Gosztony, Peter. 1991. "Die Sowjetarmee in Ungarn 1956." *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* 157: 621-626.
- Geographic Guide Europe Atlas. 2010. "Country Maps of Europe- Austria." in <http://www.europe-atlas.com/pictures/maps/austria.gif>. Latest update 19 April 2010.
- Haas, Ernst B. 1964. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Hantsch, Hugo. 1970. "Österreich. Vom deutschen Dualismus zum Österreichischen Staat." in Walter Hofer, ed. *Europa und die Einheit Deutschlands*: 249-284. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Hillgruber, Andreas. 1983. *Deutsche Geschichte 1945-1982: Die deutsche Frage in der Weltpolitik*. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Verlag W. Kohlhammer.
- Höll, Otmar. 2002a. "Außen- und Sicherheitspolitik." Heinrich Neisser and Sonja Puntcher Riekmann, eds. *Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft* 26: 369-395. Wien: Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung.
- Höll, Othmar. 2002b. "Österreichs Außenbeziehungen gegenüber Zentral- und Osteuropa seit 1995." *Europäische Rundschau* 30, 2: 41-50.
- Höll, Otmar. 2005. "Lange Schatten der Vergangenheit – 50 Jahre österreichische Außenpolitik." *International-Die Zeitschrift für internationale Politik* 3-4: 16-21.
- Karsh, Erfaim. 1988. *Neutrality and Small States*. London & New York: Routledge.

- Kimminich, Otto. 1993. *Einführung in das Völkerrecht*. Tübingen: A. Francke Verlag.
- Kindermann, Gottfried-Karl. 1986. *Grundelemente der Weltpolitik*. München: Piper.
- Kiss, László J. et al. 2003. "Subregionale Kooperation in der Europäischen Union – Die 'Regionale Partnerschaft': Subregionale Zusammenarbeit in der Mitte Europas." *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1: 57-75.
- Kiss, Lazlo J. 1998. "Austria and its Immediate Neighbours: Hungary." in Kurt Richard Luther and Peter Pulzer. eds. *Austria 1945-1995: Fifty Years of the Second Republic*: 181-192. Aldershot: Ashgate.
- Kořan, Michal. 2006. "Austrian Neutrality: Burden of History in the Making or Moral Good Rediscovered?" *Perspectives: Central European Review of International Affairs* 26: 23-45.
- Kramer, Helmut. 1998. "Austrian foreign policy from the State Treaty to European Union membership (1955-1995)." in Kurt Richard Luther and Peter Pulzer. eds. *Austria 1945-1995: Fifty Years of the Second Republic*: 161-180. Aldershot: Ashgate.
- Lamy, Steven L. 2001. *Contemporary Mainstream Approaches: Neo-Realism and Neo-Liberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Lanc, Ervin. 2005. "Von der Moskauer Deklaration 1943 zum Memorandum 1955: Außenpolitik als Existenzsicherung." *International-Die Zeitschrift für internationale Politik* 3-4: 8-16.

- Lehne, Stefan. 1991. *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986-1998. A Turning Point in East-West Relations*. Boulder: Westview Prsee.
- Lehr, David. 2000. *Austria before and after the Anschluss*. Pittsburgh: Dorrance Publishing.
- Lévesque, Jacques. 1997. *The Enigma of 1989: The USSR and the Liberation of Eastern Europe*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- Lichtenberger, Elisabeth. 1999. *Geopolitische Lage und Transitfunktion Österreichs in Europa*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Luif, Paul. 2003. "Austria: The Burdens of History." in Jeanne A. K. Hey. ed. *Small States in World Politics-Explaining Foreign Policy Behavior*: 95-96. Boulder, London: Lynne Rienner.
- Müller, Helmut M. 1998. *Schlaglichter der deutschen Geschichte*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Neuhold, Hanspeter. 1998. "Austria in Search of its Place in a Changing World: From Between the Blocks to Full Western Integration?" in Kurt Richard Luther and Peter Pulzer. eds. *Austria 1945-1995: Fifty Years of the Second Republic*: 203-226. Aldershot: Ashgate.
- Ouimet, Matthew J. 2003. *The Rise and Fall of the Brezhnev Doctrine in Soviet Foreign Policy*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Parker, Geoffrey. 1998. *Geopolitics: Past, Present and Future*. London: Pinter.

- Pelinka, Anton. 1998. "Österreichs Zukunft heißt Europa." *Europäische Rundschau* 26, 2: 79-88.
- Pesendorfer, Franz. 1998. *Ungarn und Österreich*. Wien: Böhlau.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42: 427-460.
- Rathkolb, Oliver. 1995. "The Foreign Relations between the U.S.A. and Austria in the late 1950's." in Günter Bischof et al. eds. *Austria in the Nineteen Fifties: Contemporary Austrian Studies*: 24-38. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- Rathkolb, Oliver. 1998. "Superpower Perceptions of Austrian Neutrality Post-1955." in Kurt Richard Luther and Peter Pulzer. eds. *Austria 1945-1995: Fifty Years of the Second Republic*: 67-82. Aldershot: Ashgate.
- Rendl, Andreas. 1998. "Neutrality and the EU: An Austrian View." in Laurent Götschel. ed. *Small States inside and outside the European Union: Interests and Policies*: 161-168. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Roithner, Thomas. 2007. "Neutralität und europäische Sicherheitspolitik." *Politik und Zeitgeschehen* 17 (January): 1-35.
- Rosenau, James N. 1975. "Comparative Foreign Policy: One-Time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field." in Charles W. Kegley Jr. et al. eds. *International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy*: 8-9. Columbia: University of South Carolina Press.
- Rotter, Manfred. 1989. "Mitgliedschaft, Assoziation, EFTA-Verbund. Die Optionen der österreichischen EG-Politik." *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*: 197-208.

- Ruane, Kevin. 2000. *The Rise and Fall of the European Defense Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defense, 1950–55*. London: Macmillan.
- Scheuch, Manfred. 2005. *Der Weg zum Heldenplatz: eine Geschichte der österreichischen Diktatur: 1933–1938*. Wien: K&S.
- Schmale, Martin. 2003. “Österreich und Europa.” *Europäische Rundschau* 2003(3): 139-147.
- Schmidl, Erwin A. 2003. ed. *Die Ungarnkrise 1956 und Österreich*. Wien, Köln, Böhlau: Landesverteidigungsakademie,
- Schneider, Heinrich. 1994. “Gerader Weg zum klaren Ziel? Die Republik Österreich auf dem Weg in die Europäische Union.” *ÖZP* 231: 5-21.
- Schöllgen, Gregor. 2005. *Jenseits von Hitler. Die Deutschen in der Weltpolitik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Skuhra, Anselm. 1987. “Austria and the New Cold War.” in Bengt Sundelius. ed. *The Neutral Democracies and the New Cold War*: 129-131. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Skuhra, Anselm. 1996. “Österreich und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP).” *ÖZP* 4: 443 – 453.
- Skuhra, Anselm. 1983. “Industrialised Small States – Some Comparative Considerations.” in Otmar Höll. ed. *Small States in European and Dependence*: 69-83. Boulder: Westview Press.
- Snadholtz, Wayne and Alec Stone Sweet. 1998. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Statistik Austria. 2010. "Außenhandel; Stand 2009-08." in <http://sdb.statistik.at/superwebguest/login.do?guest=guest&db=dewatlas12>.  
Latest update 19 April 2010.
- Steininger, Rolf et al. 2002. ed. *Austria in the Twanty Century*. New Brunswick London: Transaction Publishers.
- The Library of Congress. 1993. "Austria-Austria and European Integration." in [http://lweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+at0118\)](http://lweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+at0118)).  
Latest update 19 April 2010.
- Thomas, Roithner. 2007. "Neutralität und eurpäische Sicherheitspolitik. Die Militarisierung der Union, die Verfassung und die Chancen für eine europäische Zivilmacht." *Politik und Zeitgeschehen* 17: 1-35.
- Viotti, Paul R. and Mark V. Kauppi. 1999. *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon.
- Vogel, Hans. 1983. "Small States' Efforts in International Relations: Enlarging the Scope." in Otmar Höll. ed. *Small States in European and Dependence*: 54-68. Boulder: Westview Press.
- von Groeling, Erik and Marie-Luise Näth. 1975. ed. *Die Außenpolitik Chinas*. München.Wien: Oldebnurg Verlag.
- Waltz, Kenneth. 1990. "Realist Thought and Neorealist Theory." *Journal of International Affairs* 44, 1:21-37.
- Wekipedia. 2010. Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. in [http://de.wikipedia.org/wiki/Bundesministerium\\_f%C3%BCr\\_europ%C3%A4ische\\_und\\_internationale\\_Angelegenheiten](http://de.wikipedia.org/wiki/Bundesministerium_f%C3%BCr_europ%C3%A4ische_und_internationale_Angelegenheiten).  
Latest update 19 April 2010.

- Wettig, Gerhard. 1972. *Europäische Sicherheit. Das europäische Staatensystem in der sowjetischen Außenpolitik 1966-1972*. Düsseldorf: Bertelsmann.
- Wettig, Gerhard. 1999. *Bereitschaft zur Einheit in Freiheit? Die sowjetische Deutschland-Politik 1945-1955*. München: Olzog-Verlag.
- Wiener Zeitung Online. 2005. "Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, StF: BGBl. Nr. 152/1955." in <http://2005.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4219&Alias=2005&cob=182259&currentpage=0>. Latest update 19 April 2010.
- Williams, Kieran. 1996. "New Sources on Soviet Decision Making during the 1968 Czechoslovak Crisis." *Europe-Asia Studies* 48, 3: 457-470.
- Zambori, Mihaly. 2005. *Geopolitische Perspektiven in Mitteleuropa*. Wien: Genius.
- Zemanek, Karl. 1961. "Neutral Austria in the United Nations." *International Organization* 15, 3: 408-422.
- Zemanek, Karl. 1984. "Austria's Policy of Neutrality: Constants and Variables'." in Hanspeter Nerhold and Hans Thalberg, eds. *The European Neutrals in International Affairs*: 17-58. Boulder Col./Vienna: Westview and Braumüller.
- 王海霞。2003。《奧地利社會民主黨研究》。北京：北京廣播學院。
- 陸俊元。2005。《地緣政治的本質與規律》。北京：時事出版社。
- 鄒忠科。1996。《中立國家之新角色－奧地利加入歐洲聯盟與歐洲統合》。台北：五南。

## **Austria's Neutrality and It's Impact to Foreign Policy - An Example of Small State Foreign Policy**

Shao-Cheng Tang \*

Considering Austria's neutrality and its geopolitical status, this article examines Austrian foreign policy and tries to explore the interactions between its neutrality and its foreign policy through a neo-realist, geopolitical approach and a two-level game framework. The author observes that the impact of neutrality on Austrian foreign policy is tremendous. Also the change of the interactions between the two policies is immense. These can help illustrate the foreign policy of a small state.

In 1955 Austrian independence came into being by means of the establishment of its neutrality. During the Cold War era Austrian neutrality and its foreign policy compensated each other well for the sake of boosting national security. Since the post-Cold War era neutrality has gradually become an obstacle of Austrian foreign policy. It would mean a total abandonment of its neutrality if Austria joined NATO. It is rather unlikely to happen in the near future but judging from a longer perspective the possibility of Austria joining NATO is increasing.

**Keywords:** Austria neutrality, foreign policy, neutral policy, United Nations, European Union, NATO

---

\* Associate Research Fellow, Institute of International Relations, National Chengchi University.