战后初期美国对中立国政策

梁 志

【摘 要】二战结束前后，在大国关系急剧变动的影响下，“中立”作为同盟对立面出现在美国外交话语与实践中。面对中立国对中立地位的坚守和苏联的“中立攻势”，美国逐步放弃将中立国纳入其全球反共同盟体系，转而推行塑造亲西方“中立”政策，主要表现为积极促使中立国加入联合国，竭力通过经济和军事等手段，瓦解瑞典、瑞士和奥地利的中立地位，诱迫它们在冷战中站在西方一边，在一定程度上成为美国“准同盟国”。美国塑造亲西方“中立”的根本目的，是在保证国家绝对安全的基础上谋取全球霸权。

【关 键 词】美国；中立国；联合国；冷战；霸权

【作者简介】梁志，华东师范大学历史学系暨社会主义历史与文献研究院教授（上海 200241）。

【原文出处】《历史研究》（京），2023.4.135～156

【基金项目】本文系国家社科基金重大项目“美国对朝鲜半岛政策档案文献整理与研究（1945-2001）”（21&ZD245）阶段性成果。

“中立问题如同国家间冲突问题一样古老。”[①]一般认为，“中立”的历史最早可追溯到公元前6世纪，当时米利都人拒绝在爱奥尼亚希腊城邦和波斯的冲突中支持任何一方。在公元前4-前2世纪的印度孔雀王朝，“中立”观念已广为流行。[②]进入中世纪，冲突双方经常被认为一方是正义的，一方是不正义的。如此一来，第三方选择中立，就会因为没有支持“正义的一方”而在道德上站不住脚。即便如此，为避免参与和自己关系不大或对自己不利的战争，各国君主仍不时选择中立。[③]三十年战争结束后，现代意义上的主权国家兴起，国家利益优先的现实主义国际关系观念为各国广泛接受，战争被认为是一种合法手段，中立也因此成为法律允许的行为。从拿破仑战争结束到第一次世界大战爆发，中立原则成为维也纳体系的重要组成部分，是维护欧洲相对和平的重要因素，亦是解决欧洲国家海外冲突的重要手段。相应地，这一时期，中立的国际法地位与以往相比明显上升，制度化程度空前提高。[④]一战爆发后，受集体安全思想兴起等因素影响，中立行为不断陷入危机。可以说，中立是世界历史上的重要现象，是影响战争与和平的重要因素。

近年来，众多研究者致力于探讨中立问题，时间集中于19世纪初至第二次世界大战结束前，主要论题为：大国政治、技术进步和集体安全对中立的影响；各国选择、维持与放弃中立；中立国际法属性的变化。[⑤]对比而言，由于冷战期间中立行为大部分时候处于危机当中，加之少有大规模战争爆发，相关研究较少。仅有少数学者从美国与中立国关系角度探讨瑞典、瑞士、爱尔兰、奥地利中立问题。这些研究多为个案探讨，更多从中立国自身主动性及面对的困境入手，阐述中立危机产生的根源与过程，如“武装中立悖论”导致瑞典、瑞士乃至奥地利对美国军事援助的依赖，进而损害了自身中立地位。[⑥]概言之，既有研究未充分关注战后美国对中立国政策的形成、实施与影响。本文拟在区分“临时中立”（occasional neutrality）、“长期中立”（long-term neutrality）和“永久中立”（permanent neutrality）基础上，将1945-1955年美国塑造亲西方“中立”政策作为观察对象，

从中立国加入联合国、瑞典和瑞士中立，以及奥地利获得永久中立地位三个方面，探讨美国对中立国的政策，阐释美国对全球霸权的追求及其带来的冷战扩大化问题。

一、战后初期美国对外战略中的中立国

“中立”(neutrality)一词源于拉丁语neuter，后者的基本含义是“二者都不是”(belonging to neither class)。[⑦]由此引申开来，从国际法角度讲，中立主要指在战争中不站在交战双方任何一边。[⑧]

一般来说，最常见的中立类型有三种：一是“临时中立”，即一国在战争爆发后宣布中立，但不一定在战争全过程始终中立，更不意味着此后中立。英国、丹麦等许多国家在17-20世纪的战争中时常采取此种方式趋利避害。二是“长期中立”，即中立成为某一国家的长期政策，但理论上又可以随时放弃中立。早期的荷兰、丹麦，以及后来的瑞典都可归为此类。三是“永久中立”，指一个或多个外部大国承认或保证某个中小国家的安全和主权完整，以换取该国承诺永久保持中立，典型代表是19世纪的瑞士、比利时、卢森堡。[⑨]

从理论上讲，国际法通过规定中立国享有的各项权利(如从事除违禁品外的战时贸易，禁止交战国军队通过中立国的领土等)，为中立提供了保障。但在现实中，保障范围和程度又极其有限，大国随时可能依靠强大军事实力等优势破坏国际法，否定中立的合理性和合法性，甚至直接入侵中立国。1941年底，罗斯福政府宣布放弃中立，正式参加二战。在美国劝说和施压下，除阿根廷等个别国家外，尼加拉瓜、巴拿马、哥斯达黎加、古巴、多米尼加、危地马拉和海地等拉丁美洲国家纷纷对轴心国宣战。阿根廷最终在同盟国和其他拉美国家敌视和压力下，1944年1月也断绝了与德国和日本的外交关系，并于1945年3月加入对轴心国作战。[⑩]

与二战期间一样，战后初期美国仍站在中立对立面，根本原因在于杜鲁门政府单方面夸大“苏联威胁”，以此为据着手构建全球同盟体系。1948年3月30日，美国国家安全委员会第7号文件(NSC 7)出台，认定“苏联主导的世界共产主义力量最终目标是统治全世界”，“为保证美国的安全，必须击败苏联主导的世界共产主义力量”。为此，应优先采用推行欧洲复兴计划等手段，加强西欧国家整体实力，组建西方联盟。[⑪]

随着冷战日渐加剧，为保证自身绝对安全，并在此基础上谋求全球霸权，美国很快迈出与欧洲结盟的步伐。1948年6月，参议院通过《范登堡决议案》，决定在符合《联合国宪章》及其原则的前提下，支持集体和单独自我防御，并将在“自助与相互援助”基础上参与区域性集体安全协定。[⑫]《范登堡决议案》确立了美国的冷战联盟政策，华盛顿在告别演说中提出的“不结盟”思想被彻底放弃。1949年，北约成立。

此后，对苏联中立政策的观察和判断，进一步推动杜鲁门政府和艾森豪威尔政府加快构建全球同盟体系。1951年，苏联向伊朗提出中立建议，抑制西方在当地影响力的上升。次年，斯大林进一步提出让美国十分头疼的德国中立主张。[⑬]1953年斯大林去世后，苏联在“三和主义”外交路线指导下调整过去的冷战政策，认为两大阵营外还存在第三大阵营——中立国家和不结盟国家，社会主义阵营与第三大阵营共同构成“和平区”。[⑭]相应地，苏联领导人对中立的态度变得更积极，对中立表现出更大兴趣。[⑮]

早在苏联提出伊朗中立建议前，追求绝对安全的美国便已注意到苏联在中立问题上带给西方世界的“威胁”，重要触发因素是1949年苏联成功进行核试爆。1950年，美国国家安全委员会第68号文件(NSC 68)首次提出“苏联任何所得都是美国所失”的零和博弈观念。该文件提出，苏联获得核武器的能力让其更有信心挑起与西方的冲突。苏联的核威慑可能会使美国盟友或潜在盟友选择中立，进而被纳入苏联势力范围。如果这样的局面发生在德国，对西欧乃至美国产生的负面效应将是灾难性的。[⑯]同

样，次年美国国务院政策规划办公室一位官员分析德国中立问题时，将日本和德国一并考虑，认为二者中立的结果必定是沦为苏联“卫星国”。因此，美国必须保持这两个国家的亲西方倾向，从增强西方世界整体力量角度出发提升它们的实力。[17]总之，20世纪50年代初，美国政府极力夸大“苏联威胁”，认定苏联的长期目标是实现全世界“共产主义化”，并为此努力迫使“自由世界国家”在东西方斗争中选择中立，让美国及其盟国无法从这些国家获取战略资源。[18]抑或说，中立有利于苏联，越多国家走向中立，对美国越不利，美国必须竭尽全力阻止其他国家选择中立。

艾森豪威尔政府上台后，对苏联“核威胁”作出同样判断，认为在苏联的冷战战略中，共产主义与“自由世界”势不两立。在二者的斗争中，真正意义上的中立不可能存在。不仅如此，苏联很可能会利用核轰炸威胁“自由世界国家”，迫使它们屈从于自己。如果美国盟友担心美国的核威慑不足以吓退苏联，其便会在冷战特别是热战中持更中立的立场。一旦面对核毁灭风险，像法国这样的盟国都可能选择中立。[19]

部分由于以上战略认知，美国得出如下结论：“实现我们根本目标的唯一途径，便是比目前预想的更为迅速地加强自由世界政治、经济和军事力量，进而提振自由世界信心。”[20]为此，美国必须获得盟友支持，特别是在提供军事基地和地面部队方面。反之，失去重要盟友或越来越多国家选择中立，会严重损害美国国家安全利益。[21]基于以上认识，自20世纪50年代初起，美国建立一系列双边或多边政治军事同盟，如澳新美同盟、[22]美日同盟、美韩同盟、东南亚条约组织、巴格达条约组织等。在此过程中，中立国是以美国同盟国的对立面存在的。

中立毕竟与战争联系在一起，那么，在美国的战争预案中，中立又以怎样的形式存在？1954年3月下旬，美国国家安全委员会通过关于与苏联集团发生全面战争的第5410/1号文件(NSC 5410/1)。该文件认为，一旦如此，美国必须最大限度动员道义、人力和物力支持，要求主要盟友全面参战，并为此促使其他国家以各种形式加入“自由世界”的集体军事行动。[23]依据该文件，战争爆发后，艾森豪威尔政府将极力推动两大阵营外所有国家站在西方一边。换言之，美国将尽一切可能劝说或迫使中立国放弃中立，加入自己一边参战。

总体而言，二战结束后不久美国便开始组建全球同盟体系，目的是在保证国家绝对安全基础上追求全球霸权地位。在大多数美国官员眼中，中立是负面行为。[24]最能体现这种看法的是美国国务卿杜勒斯(John Dulles)。1956年6月9日，他在艾奥瓦州立学院发表演讲，清晰表达了对集体安全、结盟和中立的看法。他说道，否决权的存在已让联合国无法有效维护世界和平，因此美国在过去10年同美洲、欧洲和亚洲的42个国家签订了同盟条约。“这些国家间条约的存在，意味着中立原则的废止。该原则自认为一国保证自身安全的最佳方式是漠视其他国家的命运。除了在极个别情况下，中立已日益成为过时观念。中立是不道德的、短视的。当下，自由世界比以往更强大，和平比以往更有保障，原因是有如此多的自由国家勇敢认识到再清楚不过的事实，即自由在任何其他地方遭遇攻击都令它们自身的和平与安全受到威胁。”[25]

综上所论，在战后美国对外战略中，谋求世界霸权是根本目标。为此，杜鲁门政府和艾森豪威尔政府在全球范围内构建庞大双边和多边同盟体系，其对立面是共产主义、反美主义和中立。[26]易言之，在大部分美国政要看来，选择中立是负面行为，中立国迟早会变成苏联“卫星国”。在上述认知指引下，美国对中立国的政策主要体现在两方面：竭尽全力阻止“自由世界”其他国家特别是盟国走向中立；拉拢或迫使中立国成为盟友。在政策实践层面，突出表现为促使瑞典等中立国成为联合国成员；借助军事和经济等手段迫使瑞典和瑞士配合“自由世界”的反共战略；被迫接受奥地利中立后，将其打造为西方

“准同盟国”。

二、推动中立国加入联合国

一战后，国际社会流行观念是：中立“让(某个国家)逃避人类本应承受的负担”。替代中立观念的是集体安全思想。[27]所谓“集体安全”，指各国以条约形式构建全球性或地区性体系，用以制止体系内成员国发动侵略战争等非法诉诸武力的行为。[28]该思想从道德和法律两个层面对远离战争、同等对待交战双方的中立予以否定。美国总统威尔逊率先提倡集体安全，于1918年初力主成立以盟约为指导、具有普遍意义的国际联盟，以实现永久和平。[29]但事实证明，至20世纪30年代，国联已越来越无力防止战争爆发或解决国际冲突，很大程度上已名存实亡。

二战未结束之时，美国便重拾集体安全思想，联合英国、苏联等主要同盟国提出，将国际反法西斯同盟转变为反对侵略、保卫世界和平的普遍性国际组织。1945年10月，《联合国宪章》生效，联合国正式成立。[30]

联合国和平机制奉行集体安全思想。首先，《联合国宪章》禁止除自卫和人道主义军事行动外的一切武力行为。其次，设立负责确认一国行为是否为侵略以及如何应对侵略的安全理事会，理事会赋予美国、苏联、英国、法国和中国五个常任理事国主导权，一致决定重要事宜，决议对成员国具有约束力。最后，确立和平解决争端的原则。[31]

联合国和平机制采用的是类似于国内法的犯罪—执法模式，对中立明显排斥。《联合国宪章》第二条第五款规定：“各会员国对于联合国依本宪章规定而采取之行动，应尽力予以协助，联合国对于任何国家正在采取防止或执行行动时，各会员国对该国不得给予协助。”第六款又作出补充说明：“本组织在维持国际和平及安全之必要范围内，应保证非联合国会员国遵行上述原则。”两项规定否认冲突双方在道义上是平等的，即冲突双方中的一方需予以击退，另一方则需给予援助。据此，联合国从法理上剥夺了会员国乃至非会员国在战争中保持中立的合法性。[32]同样，在战争中选择中立则意味着有违国际公义，因此在道德上站不住脚。

从1944年下半年开始，美国已就苏联加盟共和国与“联盟国家”(associated nations)[33]是否有资格申请加入联合国问题，同苏联激烈博弈。[34]在美国看来，联合国席位问题非常重要，事关自己未来能否主导国际事务。正是基于追求在联合国中的主导权，杜鲁门政府很快选择无视《联合国宪章》对中立国的排斥，积极推动其加入联合国。二战期间，相当一部分国家始终或部分时间保持中立，主要是临时中立国。1944年8–10月，美苏英中四国召开敦巴顿橡树园会议，就筹建新的普遍性国际组织展开磋商，一致认为新国际组织名称为“联合国”，在履行《联合国宪章》所规定义务的前提下，“一切爱好和平的国家均可申请加入”。[35]

美国与法国在中立国申请加入联合国问题上存在一定分歧。1945年上半年，在讨论筹建联合国过程中，法国建议以修正案方式，明确规定中立原则与《联合国宪章》不符。美国则始终积极推动中立国成为联合国会员国，认为联合国基本准则已清楚地表明了这一点，该修正案会引起不必要争论。实际上，杜鲁门政府不过是以此为借口，防止修正案阻碍中立国加入联合国。不过，法国仍旧提出修正案。其他大国表示赞同修正案基本原则，但认为《联合国宪章》已涵盖此原则，修正案的表述太过局限。最终，法国“体面地撤回”修正案。[36]这样，美国通过看似理由充分实则含糊其词的方式，为中立国加入联合国扫清了潜在障碍。

在中立国的联合国会员国资格问题上，美国面对的最大挑战来自苏联。二战结束初期，苏联法学家普遍认为《联合国宪章》排斥中立，而斯大林也反对中立。[37]因此，苏联不希望仓促推动中立国加入联合国。1946年下半年，美苏两国多次讨论中立国加入联合国问题。美国甚至考虑为推动瑞典等一两个“非常符合条件的”国家加入联合国，可以对阿尔巴

尼亚的入联申请投赞成票作为交换。虽然苏联表示对中立国没有敌意，但认为应该个案审议其入联资格，不愿整体性表态支持中立国加入联合国。[38]反过来，美国则希望利用《波茨坦公告》的规定，迫使苏联原则上承认除西班牙外所有中立国的入联资格。[39]由于苏联态度一直不明朗，美国很担心未来莫斯科会进一步推动苏联波罗的海加盟共和国加入联合国，或给中立国申请附上其他难以接受的条件。为此，美国驻联合国官员考虑，以支持阿尔巴尼亚和蒙古加入联合国，换取瑞典、冰岛、葡萄牙和爱尔兰四个二战期间的欧洲中立国加入联合国。[40]

然而，冷战初期中立国加入联合国问题，更多只是个案处理，瑞典便是其中一例，从中可看出美国推动中立国加入联合国的努力。1944年筹建联合国的构想逐渐清晰之时，瑞典由于是长期中立国，反应非常谨慎，抱拭目以待的态度。次年，瑞典政府立场开始松动，表示愿加入联合国，并安排了国会辩论。但与此同时，它仍对大国斗争心存警惕，决心避免被迫结盟。按联合国安理会要求，当年提交入联申请的最后期限是7月15日。美国告知瑞典，最晚8月1日前提交申请。即便美国放宽申请期限，瑞典还是未能在8月1日前申请入联。但美国并未放弃，向瑞典表示愿全力支持对方加入。8月9日，瑞典政府向联合国秘书长保证愿意接受《联合国宪章》规定的义务，正式提交入联申请。在讨论瑞典联合国会员国资格问题时，波兰针对瑞典中立国身份提出异议。但安理会接纳新成员委员会(Committee on the Admission of New Members)认为，瑞典并非永久中立国，具备入联资格。最终，瑞典顺利加入联合国。[41]

实际上，在美国看来，即便是永久中立国身份，也并非加入联合国的阻碍。1920年，国联正式成立，其秉持的理念为：和平是国家间关系的常态，战争是例外状态，发动战争需要特定理由。[42]中立在很大程度上被剥夺了合法性，但并非所有加入国联的国家都放弃了中立。1920年，国联就承认瑞士的中立属于例外，允许它在免除潜在军事义务前提下成为会员国。[43]联合国酝酿成立期间，瑞士已开始考虑申请加入。1945年5月，瑞士外长布鲁格曼(Charles Bruggmann)与美国代理国务卿格雷(Joseph C. Grew)会谈。格雷表示，希望所有“爱好和平的国家”最终成为即将建立的国际组织成员国，瑞士应该是首批受邀加入的国家之一。布鲁格曼回应道，瑞士不可能成为该组织会员国，否则可能会被要求对其他国家动武，这样的行为不符合中立原则。如果瑞士一定要申请加入，只可能作为特例，即不需要履行相关义务。[44]然而，联合国没有赋予瑞士免除承担义务的特权。瑞士成为“超级中立国”，直到2002年才正式加入联合国。[45]

概言之，联合国奉行集体安全原则，对中立形成显而易见的排斥，至少对长期中立国和永久中立国如此。二战结束前后，美国是最积极推动中立国特别是欧洲中立国加入联合国的大国。难道美国看不到中立原则不符合《联合国宪章》精神吗？杜鲁门政府清楚意识到这一点。美国国务卿特别助理帕斯沃尔斯基(Leo Pasvolsky)1945年初就“爱好和平的国家”这一加入联合国的先决条件，作出如下解释：为凸显未来建立的普遍性国际组织的和平性质，“爱好和平”是遴选会员国首要条件。所谓“爱好和平的国家”，即致力于维护世界和平并决心为此采取一切必要措施的国家。[46]依据帕斯沃尔斯基的逻辑，中立国显然并非“爱好和平的国家”，因为中立的性质决定了它无法“采取一切必要措施”维护世界和平。抑或说，美国清楚地意识到，中立国成为联合国会员国后未必能够或愿意履行《联合国宪章》规定的各项义务。[47]既然如此，杜鲁门政府为什么极力推动中立国加入联合国？

现有档案并未清晰展现美国决策背后的动因，但有一点非常清楚，即战后初期美国将联合国视为与苏联角逐的重要战场。杜鲁门政府全力促使中立国入联，可能是考虑到部分欧洲中立国在文化和意识形态上属于西方世界，加入联合国有助于加强各

中立国“亲西方”倾向，增强“自由国家”整体实力。需强调的是，表面上看，美国推动中立国加入联合国是对中立的莫大支持，但美国明知集体安全原则与中立之间相互矛盾却执意如此，目的很可能是希望通过联合国的运作机制限制中立国行动自由，瓦解其中立地位，为未来将中立国纳入资本主义阵营做准备。[48]从实际影响看，几乎所有中立国都加入了联合国，对中立行为的存续是不小冲击。[49]或者说，中立国加入联合国后，一旦面临战争，中立权将严重受损。比如，朝鲜战争期间，瑞典向联合国军提供了一定经济支持，并在20世纪60年代中期严格执行联合国安理会对罗德西亚的制裁决议，[50]这些举动显然有违中立国对交战双方“不偏不倚”的基本准则。

三、削弱瑞典和瑞士中立地位

二战结束之初，美国在欧洲面对两个拥有中立传统的国家——长期中立国瑞典和永久中立国瑞士。17世纪的瑞典是强大帝国，而在18世纪上半叶北方战争中败给俄国后，实力逐渐衰落。[51]于是，自18世纪下半叶开始，瑞典在欧洲发生的多次战争中宣布保持中立，且于1780年、1800年两次与俄国、丹麦、普鲁士等国结成“武装中立联盟”。1814年即拿破仑战争结束前夕，瑞典正式承诺在平时和战时始终保持中立(即“平时不结盟，战时守中立”，从此成为长期中立国。[52]

与瑞典完全自愿选择且随时可放弃中立地位不同，瑞士中立受到大国保证且具有法律效力。1814年5月30日，法国与第六次反法同盟签订《巴黎和约》，规定独立的瑞士将继续自治。[53]为此，1815年3月20日，奥地利、西班牙、法国、英国、葡萄牙、普鲁士、俄国同瑞士发表联合宣言，共同保证瑞士永久中立和国家独立。[54]相应地，5月27日瑞士议会正式宣布永久中立。[55]自此，瑞士通过永久中立地位获得各国对其主权完整的保证。反过来，各国借助瑞士永久中立消除了一个未来可能引发国际冲突的因素。

二战期间，瑞典和瑞士两国均与纳粹德国进行多方面特别是经济合作。瑞典还允许纳粹德国军队过境，明显违反中立原则。因此，美国批评瑞典和瑞士没有站在同盟国一边，是战争获益者，并非真正意义上的中立国。[56]上述看法延续了很长时间。比如，1948年初美国驻瑞典大使马修斯(Freeman Matthews)在致国务卿马歇尔(George Marshall)的备忘录中，列举瑞典中立的12点“谬论”(fallacies)，其中包括以下内容：如果第三次世界大战打响，瑞典可置身事外，交战双方都会认为瑞典中立对自己有利；在政治或军事领域与西方的任何接近都会引起苏联愤怒或怀疑，瑞典在未来战争中避免被卷入的几率将随之减小；相较于西方世界利用“道义”力量反对苏联“扩张”，瑞典更愿意通过中立实现自保；西方国家不会因对瑞典中立心怀嫉恨而对其命运置之不顾，而面对苏联，瑞典只能选择“绥靖”；东方集团代表共产主义，西方集团则由“资本主义反动力量”(capitalist reaction)主导，瑞典必须走中间道路。[57]上述观念直接或间接促使杜鲁门政府在处理与瑞典关系时反对、破坏和改造其中立地位。

二战结束初期，瑞典政府认为多边贸易是实现经济增长和维护战时中立的关键。为此，瑞典努力加强与东欧的贸易关系，并与苏联签订一份大额贷款协议。美国对此忧心忡忡，担心长此以往瑞典经济会依附苏联。但实际上，瑞典经济对西欧尤其是美国依赖更大。由于瑞典和美国不能相互兑换货币，1947年瑞典的美元储备几乎耗尽，陷入“美元荒”。马歇尔计划出台后，瑞典深知此项计划不仅是经济援助，背后还有政治和意识形态意图，但处于经济危机中的瑞典还是申请加入美国主导下的欧洲重建计划。[58]

相对经济依赖，瑞典对美国的军事依赖更为严重。瑞典是武装中立国家，防务能力对保持中立地位至关重要。20世纪40年代后半期，瑞典的武器及军事技术进口主要来自英国。[59]但即便如此，40年代末，瑞典还是向美国提出地面预警雷达等武器采购

需求。马修斯大使坚决反对满足瑞典的要求，理由是瑞典不仅自己保持中立，还积极筹建由其与挪威、丹麦组成的斯堪的纳维亚中立防务联盟。[60]马歇尔也对瑞典中立持非常负面的看法，认为其中立政策很可能削弱整个斯堪的纳维亚半岛抵制苏联“扩张”的能力。[61]最终，美国通过拒绝军售成功扼杀成立该联盟的计划。[62]

不仅如此，在1948年9月的美国国家安全委员会第28/1号文件(NSC 28/1)中，杜鲁门政府明确提出要对瑞典施加影响，使之放弃中立，以某种形式与西方国家结盟。在军事援助方面，美国应优先满足与自己合作的国家或布鲁塞尔条约国家，然后考虑瑞典的需求。[63]为迫使瑞典就范，美国除限制自己对其武器出口外，还竭力阻止英国为瑞典生产战斗机。[64]美国的施压并未很快见效，挪威和丹麦加入了北约，但瑞典拒绝接受美国邀请，瑞典因此变得更孤立。[65]

杜鲁门政府没有就此放弃。1949年8月，美国国务院起草的一份对瑞典政策文件指出，考虑到瑞典重要地缘位置、工业技术能力和资源储备，必须保持政治和经济合作，并逐步尝试通过北约的示范效应促使其参与西方世界集体防务活动。[66]此时的美国慢慢意识到改变瑞典中立政策是渐进过程，不能指望通过限制军售等方式起到立竿见影的效果。[67]不过，杜鲁门政府并未立即提高对瑞典军售的优先级，而是继续通过控制军售促使对方配合对苏东国家出口管制。无奈之下，1951年4月初，瑞典向美国保证不会向苏东国家转口战略物资。5月，杜鲁门政府同意向瑞典出售20套雷达系统。6月，瑞典与美国秘密签署所谓《斯德哥尔摩协议》，以书面形式肯定上述保证。1952年夏天，杜鲁门政府又通过两国换文的方式将瑞典纳入美国《共同防卫援助法》适用范围，以利于瑞典从美国进行军事采购。正因如此，瑞典比大多数北约国家更早获得美国响尾蛇空对空导弹等先进军事装备。[68]

和瑞典相似，战后初期瑞士经济状况不佳。为融入美国主导的世界经济体系，瑞士也不得不加入马歇尔计划。[69]朝鲜战争爆发后，许多原材料极度短缺。1951年初，美国及其盟友针对不同原材料组建一系列委员会，以便在西方世界分配原材料。由于瑞士经济发展严重依赖原材料进口，美国将原材料分配作为迫使瑞士配合对社会主义国家出口管制的武器。美国驻瑞士大使馆还直接向当地企业发出警告，要求他们遵守美国出口管制规定，否则与北约国家的经济关系可能受到影响，甚至会被美国商务部列入黑名单。无奈之下，1951年4月，瑞士决定在控制对苏东国家转口贸易基础上，将本国生产的大约500种商品也纳入出口管制范围。[70]

冷战初期，瑞士几乎所有重型军事装备都从英国进口。与此同时，瑞士也从法国进行军事采购。[71]1948年3月，布鲁塞尔条约组织成立后，美国国务院最初想鼓励瑞士加入。不过，英国认为不应邀请瑞士加入西方同盟体系，那样定会遭到对方断然拒绝，但可以非正式地告知瑞士，欢迎它申请成为西方同盟体系的一员。美国接受了英国的看法。[72]或许考虑瑞士属永久中立国，最终杜鲁门政府并未极力迫使它同西方国家正式结盟，而是承认瑞士作为中立国无法与西方结成政治或军事同盟。同时，在美国看来，瑞士对于欧洲经济恢复和自由民主制度存续至关重要。西方可从瑞士获得道义支持，致力于增强自身防务力量的瑞士还有助于阻止苏联在西欧扩大影响力。所以，虽然瑞士态度消极，但对美国来说仍是一笔战略资产。[73]不过，由于瑞士拒绝严格按照美国要求对苏东国家实施禁运，而且美国参谋长联席会议认为它未来会在战争中保持中立，1951年7月前杜鲁门政府在武器出口方面并未赋予瑞士优先权。[74]

没过多久，美国便在瑞士军事重要性方面作出新判断。1951年11月，美国国家安全委员会第119号文件(NSC 119)提出，“由于瑞士所处的战略位置，

其自卫能力对美国安全至关重要”。“考虑到瑞士的军事、经济力量与成熟的民主制度，将其深度纳入自由欧洲防务体系，符合美国利益。”因此，应为瑞士在美国的军事采购提供便利，并明确告知对方，此类有偿军事援助的范围取决于其在共同防务方面承担的义务。与此同时，还应借助信息交流和军事培训等方式，推进瑞士与“自由世界”在防务方面密切合作。总之，虽然暂时无法迫使瑞士同西方建立政治或军事同盟，但可引导它更灵活解释中立政策，以便在行动上更加配合西方。[75]

1952年初，美国国务院通知瑞士政府，其可以根据《共同防卫援助法》获得美国有偿军事援助。但在军事装备提供的优先性方面，仍排在美国和盟国军队之后。[76]瑞士答复，它不会像美国其他盟国那样与美国签订军事援助协议，因为这样会破坏中立。3月，美国国务院妥协，表示可用秘密照会代替协议。在照会中，瑞士政府保证不会将从美国购买的武器出口到其他国家，并采取适当措施避免美国军事技术资料外泄。6月，瑞士按美国要求提交了照会。[77]相应地，部分出于防止损害自己在美国眼中的“中立”形象考虑，20世纪50年代瑞士几次拒绝从苏东国家采购武器。[78]

1907年，海牙和平会议第五公约《中立国家和人民在陆战时的权利和义务公约》规定，中立国应承担维护自身中立地位的责任，尽一切可能阻止交战国利用自己的领土和领海。[79]此项规定事实上让瑞典和瑞士不得不长期坚持“武装中立”原则。与此同时，战后初期两国经济均不景气。美国充分利用它们急切的经济和防务需求，以提供经济援助和提高有偿军事援助优先性等作为诱饵，迫使两国公开加入马歇尔计划，并秘密加入西方对苏东国家的经济管制体系，从而在某种程度上成为美国“准同盟国”。毋庸置疑，瑞典、瑞士对美国的经济和军事依赖损害了两国的中立，使其在战争中难以保持“不偏不倚”的状态。为获得雷达站，1950年9月瑞典国防部长福格特(Allan Vougt)暗示美国高级军事官员，一旦爆发战争，瑞典自然会试图保持中立。但倘若无法做到，“瑞典站在哪一边是毫无疑问的”。[80]20世纪五六十年代，瑞典为北约国家提供了一条飞越本国西南领空的秘密航线。[81]反过来，1960年、1962年，美国两度向瑞典作出秘密安全保证，意味着瑞典一旦遭到进攻，可以依靠美国军事援助。[82]但也正因如此，瑞典在很大程度上失去了中立地位。

四、塑造奥地利中立形态

1945年，奥地利被美苏英法分区占领。二战末期，奥地利未被占领时，该国已有政治家指出，由于所处地理位置导致边界难以防御，为保持同所有邻国的友好关系，尽可能扩大贸易往来，战后奥地利必须选择严格中立。正是基于此种思想，奥地利被占领后一直奉行非官方的不结盟政策。[83]相应地，考虑到奥地利的地理位置和国家实力、充当东西欧桥梁的意愿，以及获得独立与维护和平的愿望等因素，奥地利官方开始认真考虑未来选择瑞士型永久中立模式。[84]

早在1947年，美国国务院已了解奥地利关于中立的想法。但美国驻奥地利官员一厢情愿地认为，奥地利主张中立只是出于恢复国家独立的需要，在实际行动上它是绝对亲西方的。奥地利中立是为了防止卷入世界大战，但并不意味着可以在战争开始后保持“不偏不倚”。正是基于这种判断，华盛顿决策者更希望看到奥地利成为西方盟友，中立最多只是退而求其次的选择。[85]与之相反，在冷战大背景下，苏联的目标是防止奥地利加入西方阵营，因而尽可能塑造对苏东国家友好的奥地利。[86]因此，美苏英法四大国关于从奥地利撤军和奥地利独立问题的讨论迟迟没有结果，奥地利中立一事自然无从谈起。

四大国经过数百次讨论后，美国在奥地利中立问题上的立场明显松动。1953年8月26日，美国驻奥地利大使馆在致国务院的备忘录中，就奥地利中

立与和平条约问题提出，奥地利中立会给奥地利本身乃至整个西方世界带来经济、主权、战略等方面诸多困难。即便如此，一旦奥地利不断要求美国同意中立方案，英国和法国又采取默许态度，那么美国也不得不认可奥地利走向某种形式的中立。在这种情况下，美国应该转而谋求实现下列目标：中立不应阻碍奥地利加入欧洲政治、经济和文化组织；中立后仍可从美国和其他西方国家接受用于防御的军事援助；中立的形式应由奥地利单方面宣布，而非四大国保证。[87]概言之，美国大使馆设想，奥地利中立后承担的主要义务，是避免正式与其他国家结成军事同盟，但不排除成为西方“准同盟国”的可能性。

美国大使馆的建议大体上得到采纳。1953年10月，美国国家安全委员会第164/1号文件(NSC 164/1)对奥地利的战略重要性作出如下判断：奥地利地处东西欧连接点，在抵制苏联“颠覆活动”方面具有象征性意义，抵制的结果将对国际社会产生重要心理影响。为此，美国必须支持奥地利抵制共产主义，最大限度推动其在反对苏联问题上与西方通力合作，塑造并加强其亲西方倾向。基于上述考虑，美国仍旧坚决抵制与美国利益相悖的奥地利中立主张。不过，一旦奥地利、英国和法国共同推动美国接受某种意义上的中立，美国可能只得被迫让步，否则会被指责单方面阻碍奥地利和平条约签订。但另一方面，和平条约中不能包含禁止奥地利与西欧建立经济联系、限制西方对奥地利提供国内安全援助、损害奥地利维持国内治安能力的条款。[88]换言之，此时的美国已准备好接受奥地利中立，但前提是必须使奥地利具备防止苏联“颠覆”和“渗透”的能力，且不能妨碍中立后保持与西方的合作关系。

具体到中立本身，美国所持立场是：奥地利和平条约中不能包含中立条款；奥地利政府以发表声明的形式宣布中立；在声明中至多承诺不加入有违联合国原则的组织。[89]从艾森豪威尔政府的立场看，它仍旧希望在奥地利中立后，继续促使其同西方结盟，因为美国是“依据联合国集体安全原则”组建全球同盟体系的。当然，美国深知苏联一定会千方百计阻止奥地利成为西方阵营的一员。国务卿杜勒斯进一步指出，在确实没有其他办法的情况下，可以同意奥地利放弃加入北约或同西方结成军事同盟的权利。但不管怎样，国务院会竭尽全力阻止奥地利中立。[90]

1954年2月，美英法苏四国外长会议在柏林召开，奥地利代表也参加了会议，表示未来无意与其他国家结成军事同盟。苏联提议在奥地利和平条约中增加一项有关中立的新规定：奥地利不加入针对解放它的国家的军事同盟，不准在其领土上设立外国军事基地、雇佣外国军事教官和军事专家。苏联还希望各大国对奥地利中立作出正式保证。[91]西方国家驻奥地利官员一致认为，苏联的主张是为了阻止奥地利重新武装，迫使西方同意重新讨论德国问题，推动德国中立，最终目的是建立由瑞典、德国、奥地利和南斯拉夫组成的“中立国家区”。基于这一判断，美英法拒不接受其提出的奥地利中立方案。[92]

在大国博弈过程中，奥地利表现出相当程度的独立性。1955年4月11日，奥地利代表团前往莫斯科与苏联举行双边协商。谈判过程中，奥地利希望用“不结盟”来界定未来的道路选择，苏联则坚持认为奥地利应明确保证“中立”，而且是瑞士型中立。奥地利表示接受[93]15日，两国签订秘密协议，规定奥地利以发表宣言的形式宣布按瑞士模式永久中立，不与其他国家结成军事同盟，也不允许外国在本国拥有军事基地；奥地利将寻求其他国家对自身中立的承认；奥地利欢迎四大国保证其主权和领土完整不受侵犯。[94]

根据该协议，1955年5月15日，美英法苏四国同奥地利政府代表签署关于《重新建立独立和民主的奥地利的国家条约》(简称《奥地利国家条约》)，规定恢复奥地利主权和独立。10月下旬，奥地利国会通过永久中立法案，规定为保证国家独立和领土完整，

将永久中立，未来不会加入任何军事同盟，也不会允许其他国家在本国建立军事基地。次月，法案生效，奥地利正式成为永久中立国。[95]年底，四大国仅仅承认奥地利永久中立地位，但未提供任何关于奥地利主权和领土完整不受侵犯的保证。[96]

准确地说，艾森豪威尔政府是被迫接受奥地利中立的。[97]在杜勒斯看来，奥地利中立会给北约的小国带来不良示范效应，瓦解西方防务努力。[98]美国参谋长联席会议也持类似看法，认为奥地利中立让西方失去了极为重要的情报来源地，加之南斯拉夫选择中立并改善与苏联关系的可能性，北约防务能力将因此受到削弱。[99]作为妥协后的坚持，美国对奥地利中立的形式设定诸多条件。正因如此，奥地利只能在名义上追求瑞士型永久中立，因为四大国仅仅承认而未承诺保证其中立地位。奥地利也未像瑞士那样拒绝加入联合国，而是在1955年底便成为联合国会员国。

奥地利获得永久中立地位后，美国全力借助军事援助促使其加入自己组建的东西方贸易管制体系，塑造奥地利亲西方倾向。其中，仅在1955–1959年，美国就向奥地利提供价值约8000万美元的军事装备。相应地，五六十年代，奥地利在东西方贸易管制方面与美国秘密合作。[100]由于与美国的军事和经济合作越来越密切，奥地利的中立地位严重受损。1986年5月初，美国驻奥地利大使劳德(Ronald Lauder)与奥地利外长格拉茨(Leopold Gratz)举行会谈。劳德以奥地利尚无力保卫自身中立地位为由，劝说奥地利从美国引进导弹。格拉茨则认为，引进导弹可能会被指责违反《奥地利国家条约》。但与此同时，他承认奥地利虽然是中立国，在对苏战略方面是西方世界的一部分。[101]可以看出，与瑞典和瑞士一样，20世纪50年代中期以后，奥地利也逐步在某种意义上变成美国的“准同盟国”。

结语

从历史上看，不断有国家选择中立甚至意欲保持永久中立，缘于中立在很大程度上有助于远离与自身关系不大的战争或争端，维持外交灵活性，保证利益最大化。多数情况下，中立国的存在明显起到防止战争和意识形态斗争扩大化的作用。中立国有时还主动扮演调停敌对双方关系的“中间人”角色，有助于维护世界和平。

两极化的意识形态竞争是冷战重要特征。在西方世界“非黑即白”的观念里，中立国处境艰难。经历最初对中立的排斥后，20世纪50年代上半期，苏联转而将中立国视为第三大阵营成员，认为中立国是一支推动世界和平的力量，着力加强同中立国的关系。这一观念转变和政策调整，为中立国存续并发挥缓解冷战冲突的作用创造了条件。但事实上，此时甚至在东西方冷战大部分时间中，中立国均处于危机中，最重要的原因便是美国对中立的反对、破坏和改造。

二战结束前后，中立以负面形象出现在美国外交话语与实践中。面对中立国对中立地位的坚守和苏联的“中立攻势”，美国最终不得不放弃正式将中立国纳入全球反共同盟体系的目标，退而求其次，努力塑造亲西方“中立”，主要表现为积极促使中立国加入联合国，竭力通过经济和军事等手段瓦解瑞典、瑞士和奥地利的中立地位，使之在一定意义上变成美国“准同盟国”。就对中立国政策而言，美国几乎完全凭借自身“硬实力”，通过诱使甚至胁迫构建起全球霸权地位。从这个角度讲，挪威历史学家伦德斯塔德(Geir Lundestad)提出的美国是“受邀请的帝国”(Empire by Invitation)命题并不成立。[102]

冷战初期，在美国政策影响下，中立国不但难以维持“不偏不倚”，更无法发挥调停东西方关系、限制冷战范围乃至防止东西方军事冲突的作用。美国对中立国政策不仅严重破坏国际法，而且使更多国家卷入冷战。中立国主动或被迫卷入冷战，在很大程度上加深了欧洲分裂，也加剧了冷战烈度。此点在经济、宣传和军事等领域均有所体现。以经济领域

为例，1948-1951年，瑞士对苏联的机械装置出口额由810万瑞士法郎增加到1530万瑞士法郎。随后，杜鲁门政府利用瑞士对美国原材料和半成品进口的依赖，要求瑞士减少同苏东国家贸易往来。无奈之下，瑞士同意将二者的“正常贸易关系”调整为“必要贸易关系”，1952年瑞士对苏联机械装置出口额骤降至120万瑞士法郎。[103]更为严重的是，20世纪50-60年代，瑞典、瑞士和奥地利秘密配合美国，对社会主义国家实施战略物资禁运。及至80年代，三个国家进一步公开成为“类巴黎统筹委员会管制”国，协助美国阻止高新技术流向社会主义国家。换言之，部分因为美国对中立国的政策，经济冷战范围扩大、烈度增强。[104]

面对美国拉拢和施压，中立国并非一味靠近或屈从。为在国际上维持中立国家形象，瑞士、瑞典和奥地利等展开广泛公共外交，将中立描述为国家认同的一部分，并通过充当东西方两大阵营沟通桥梁以强化中立正当性。[105]即便如此，在大国博弈的严重冲击下，冷战时期中立国的中立地位仍明显受损，就外在形态而言仅仅是不正式参加战争、不向其他国家提供军事基地而已，对交战或冲突双方“不偏不倚”的属性被磨灭殆尽。

注释：

①Birgit Karlsson, "Neutrality and Economy: The Redefining of Swedish Neutrality, 1946-52," Journal of Peace Research, Vol. 32, No. 1, 1995, p. 37.

②Gregory A. Raymond, "Neutrality Norms and the Balance of Power," Cooperation and Conflict: Nordic Journal of International Studies, Vol. 32, No. 2, 1997, p. 123; Michael Brecher, "Neutralism: An Analysis," International Journal, Vol. 17, No. 3, 1962, p. 225; Peter Lyon, "Neutrality and the Emergence of the Concept of Neutralism," The Review of Politics, Vol. 22, No. 2, 1960, pp. 257-258.

③Stephen C. Neff, War and the Law of Nations: A General History, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 57-59; Rudolf Bernhardt, ed., Encyclopedia of Public International Law, Vol. 4, Use of Force, War and Neutrality Peace Treaties(N-Z), Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1982, p. 10.

④Leos Müller, Neutrality in World History, New York: Routledge, 2019, pp. 43-46, 84-88.

⑤相关成果可谓汗牛充栋，仅举21世纪以来部分代表性研究：Pascal Lottaz and Herbert R. Reginbogin, eds., Notions of Neutralities, Lanham: Lexington Books, 2019; Mercedes Penñalba-Sotorrío, "Beyond the War: Nazi Propaganda Aims in Spain during the Second World War," Journal of Contemporary History, Vol. 54, No. 4, 2019, pp. 902-926; Stephen C. Neff, "Disrupting a Delicate Balance: The Allied Blockade Policy and the Law of Maritime Neutrality during the Great War," The European Journal of International Law, Vol. 29, No. 2, 2018, pp. 459-475; Jan Martin Lemnitzer, "Woodrow Wilson´s Neutrality, the Freedom of the Seas, and the Myth of the ´Civil War Precedents´," Diplomacy & Statecraft, Vol. 27, No. 4, 2016, pp. 615-638; Jane M. Rausch, "Venezuela´s Neutrality during the Great War: The Consolidation of the Gómez Dictatorship between 1914 and 1918," The Latin Americanist, Vol. 59, No. 1, 2015, pp. 61-76; Maartje Abbenhuis, An Age of Neutrals: Great Power Politics, 1815-1914, Cambridge: Cambridge University Press, 2014; Brooke L. Blower, "From Isolationism to Neutrality: A New Framework for Understanding American Political Culture," Diplomatic History, Vol. 38, No. 2, 2014, pp. 345-376; Susanne Wolf, Guarded Neutrality: Diplomacy and Internment in the Netherlands during the First World War, Leiden: Brill, 2013; Edward Corse, "British Propaganda in Neutral Eire after the Fall of France 1940," Contemporary British History, Vol. 22, No. 2, 2008, pp. 163-180; Megan E. Cokely, "British Counter-intelligence in Gibraltar: Deciphering Spanish ´Neutrality´ during the Second World War," International Journal of Iberian Studies, Vol. 20, No. 2, 2007, pp. 129-153; Mikael Malmborg, Neutrality and State-Building in Sweden, Basingstoke: Palgrave, 2001；曲升：《美国的海洋自由观及其对1856年〈巴黎宣言〉的反应》，《世界历史》2019年第4期；郑雪飞：《战时中立国海上贸易权利之争的历史考察》，博士学位论文，南京大学历史学院，2002年。

⑥ Brian A. Mckenzie, "The European Youth Campaign in Ireland: Neutrality, Americanization, and the Cold War 1950 to 1959," Diplomatic History, Vol. 40, No. 3, 2016, pp. 421-444; Mikael Nilsson and Marco Wyss, "The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy," Journal of Contemporary History, Vol. 51, No. 2, 2015, pp. 335-363; Marco Wyss, "Neutrality in the Early Cold War: Swiss Arms Imports and Neutrality," Cold War History, Vol. 12, No. 1, 2012, pp. 25-49; Mikael Nilsson, "Aligning the Non-Aligned: A Re-interpretation of Why and How Sweden Was Granted Access to US Military Materiel in the Early Cold War, 1948- 1952," Scandinavian Journal of History, Vol. 35, No. 3, 2010, pp. 290-309; Bernadette Whelan, "Ireland, the Marshall Plan, and U.S. Cold War Concerns," Journal of Cold War Studies, Vol. 8, No. 1, 2006, pp. 68-94; Jürg Martin Gabriel, The American Conception of Neutrality after 1941, New York: Palgrave Macmillan, 2002; Corrin Nielson, "Decisions in Austria´s ´Armed Neutrality´," Ph. D. dissertation, Southern Illinois University, 1984;崔丕:《美国对奥地利政策的演变(1945-1955年)》,《世界历史》2004年第6期。

⑦ P. G. W. Glare, ed., Oxford Latin Dictionary, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 1292.

⑧ Thomas Fischer, Juhana Aunesluoma and Aryo Makko, "Neutrality and Nonalignment in World Politics during the Cold War," Journal of Cold War Studies, Vol. 18, No. 4, 2016, p. 6; Nicholas Tarling, Neutrality in Southeast Asia: Concepts and Contexts, London: Routledge, 2017, p. 2.

⑨ Maartje Abbenhuis, An Age of Neutrals: Great Power Politics, 1815-1914, pp. 15-16; Leos Muller, Neutrality in World History, pp. 5-6.

⑩ Carl Schmitt, "The Changing Structure of International Law," Journal for Cultural Research, Vol. 20, No. 3, 2016, p. 313; Charlie Whitham, "The Thin End of the Wedge: The British Foreign Office, the West Indies and Avoiding the Destroyers-Bases Deal, 1938-1940," Journal of Transatlantic Studies, Vol. 11, No. 3, 2013, p. 235; Francis O. Wilcox, "The Monroe Doctrine and World War Ⅱ," The American Political Science Review, Vol. 36, No. 3, 1942, pp. 435- 438; Leos Muller, Neutrality in World History, pp. 137-138.

⑪ NSC 7, The Position of the United States with Respect to Soviet- Directed World Communism, March 30, 1948, U.S. Declassified Documents Online (USDDO), CK2349354090-CK2349354100.

⑫许海云:《对〈范登堡决议案〉的历史思考》,《史学月刊》2007年第3期,第73—78页。

⑬ Peter Ruggenthaler, The Concept of Neutrality in Stalin´s Foreign Policy, 1945-1953, Lanham: Lexington Books, 2015, pp. 349-367.

⑭ Wolfgang Mueller, "The USSR and Permanent Neutrality in the Cold War," Journal of Cold War Studies, Vol. 18, No. 4, 2016, pp. 155- 156; Malcolm N. Shaw, International Law, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 33.

⑮ Michael Gehler, "From Non- alignment to Neutrality: Austria´s Transformation during the First East- West Detente, 1953-1958," Journal of Cold War Studies, Vol. 7, No. 4, 2005, p. 135.

⑯ A Report to the National Security Council by the Executive Secretary(Lay), April 14, 1950, Foreign Relations of the United States(FRUS), 1950, Vol. 1, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1977, pp. 265, 277.

⑰ Paper Prepared by the Deputy Director of the Policy Planning Staff (Ferguson), February 8, 1951, FRUS, 1951, Vol. 1, Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1979, p. 46.

⑱ National Intelligence Estimate, August 2, 1951, FRUS, 1951, Vol. 4, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1985, pp. 1622-1623.

⑲ National Intelligence Estimate, October 23, 1953, FRUS, 1952-1954, Vol. 2, Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1984, p. 552; Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Wilson), June 23, 1954, FRUS, 1952- 1954, Vol. 2, p. 681; Memorandum from the Secretary of State´s Special Assistant for Intelligence(Armstrong)to the Secretary of State, April 12, 1955, FRUS, 1955- 1957, Vol. 27, Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1992, p. 9; National Intelligence Estimate, June 14, 1955, FRUS,

1955–1957, Vol. 19, Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1990, p. 86.

⑳A Report to the National Security Council by the Executive Secretary(Lay), April 14, 1950, FRUS, 1950, Vol. 1, p. 282.

㉑A Report to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay), October 30, 1953, FRUS, 1952–1954, Vol. 2, pp. 591– 592; Statement of Policy Adopted by the National Security Council, March 29, 1954, FRUS, 1952–1954, Vol. 2, p. 645; National Security Council Report, January 7, 1955, FRUS, 1955–1957, Vol. 19, p. 33.

㉒1951年9月1日,美国、澳大利亚和新西兰签署《澳新美同盟条约》。次年4月29日,条约正式生效,澳新美同盟形成。参见李静:《英国与〈澳新美同盟条约〉的形成(1945–1951)》,《社科纵横》2013年第11期,第110页。

㉓ Statement of Policy Adopted by the National Security Council, March 29, 1954, FRUS, 1952–1954, Vol. 2, p. 645.

㉔ Cyril E. Black et al., Neutralization and World Politics, Princeton: Princeton University Press, 2015, p. 48.

㉕"The Cost of Peace: Address by the Secretary of State at the Commencement Exercises, Iowa State College, Ames, Iowa," June 9, 1956, American Foreign Policy: Current Documents, 1956, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1959, p. 34.

㉖Report to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay), June 10, 1953, FRUS, 1952–1954, Vol. 2, p. 384.

㉗R. F. Roxburgh, "Changes in the Conception of Neutrality," Journal of Comparative Legislation and International Law, Vol. 1, No. 1, 1919, pp. 23–24.

㉘Rudolf Bernhardt, ed., Encyclopedia of Public International Law, Vol. 3, Use of Force, War and Neutrality Peace Treaties (A–M), Amsterdam: North–Holland Publishing Company, 1982, p. 105.

㉙徐蓝:《世界大战、集体安全与人类文明的进步》,《世界历史》2015年第4期,第5页。

㉚李铁城、魏能涛:《论联合国建立阶段的几个问题:纪念联合国成立四十周年》,《世界历史》1985年第12期;Stephen C. Neff, War and the Law of Nations: A General History, pp. 280, 314.

㉛Stephen C. Neff, War and the Law of Nations: A General History, pp. 314– 325; Rudolf Bernhardt, ed., Encyclopedia of Public International Law, Vol. 3, Use of Force, War and Neutrality Peace Treaties(A–M), pp. 109–111, 236–239.

㉜《联合国宪章》,1945年6月26日,世界知识出版社编:《国际条约集(1945–1947)》,北京:世界知识出版社,1959年,第37页。

㉝特指智利、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉6个拉丁美洲国家。参见刘晓莉:《联合国创建过程中的美国方案》,《武汉大学学报》(人文科学版)2012年第1期,第57页;Henry D. Fetter, "Alger Hiss at Yalta: A Reassessment of Hiss´s Arguments against Including Any of the Soviet Republics as Initial UN Members," Journal of Cold War Studies, Vol. 22, No. 1, 2020, pp. 52– 53; Robert C. Hilderbrand, Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1990, p. 94.

㉞沙希利·浦洛基:《雅尔塔:改变世界格局的八天》,林添贵译,北京:中信出版社,2018年,第237—253页。

㉟Press Release Issued by the Department of State, October 9, 1944, FRUS, 1944, Vol. 1, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1966, pp. 889–891.

㊱Andrew Williams, "France and the Origins of the United Nations, 1944–1945: ´Si La France ne compte plus, qu´on nous le dise´," Diplomacy & Statecraft, Vol. 28, No. 2, 2017, pp. 228–229; Minutes of the Forty–Seventh Meeting of the United States Delegation, May 19, 1945, FRUS, 1945, Vol. 1, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1967, p. 811; Minutes of the Fifty– Sixth Meeting of the United States Delegation, May 28, 1945, FRUS, 1945, Vol. 1, p. 941.

㊲David X. Noack, "Politics of Neutrality in the Post–Soviet Space: A Comparison of Concepts, Practices, and Outcomes of Neutrality in Moldova, Turkmenistan, and Ukraine, 1990–2015," in Pascal Lottaz and Herbert R. Reginbogin, eds., Notions of Neutralities, p. 268.

㊳ The Acting Secretary of State to the Secretary of State, July 5, 1946, FRUS, 1946, Vol. 1, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1972, pp. 408–409.

㊴The Secretary of State to the Acting United States Representative at the United Nations (Johnson), July 20, 1946, FRUS,

1946, Vol. 1, pp. 419–420; The Acting United States Representative at the United Nations (Johnson) to the Secretary of State, July 29, 1946, FRUS, 1946, Vol. 1, pp. 420–422.

㊵ The Acting United States Representative at the United Nations (Johnson) to the Secretary of State, August 14, 1946, FRUS, 1946, Vol. 1, pp. 424–425.

㊶ Norbert Götz, "From Neutrality to Membership: Sweden and the United Nations, 1941– 1946," Contemporary European History, Vol. 25, No. 1, 2016, pp. 79–91.

㊷Stephen C. Neff, War and the Law of Nations: A General History, p. 285.

㊸ Brooke L. Blower, "From Isolationism to Neutrality: A New Framework for Understanding American Political Culture," p. 366.

㊹Memorandum of Conversation, by the Acting Secretary of State, May 15, 1945, FRUS, 1945, Vol. 1, p. 749.

㊺Thomas Fischer and Daniel Möckli, "The Limits of Compensation: Swiss Neutrality Policy in the Cold War," Journal of Cold War Studies, Vol. 18, No. 4, 2016, pp. 14–15,35.

㊻Record of Informal Meeting with Diplomatic Representatives of Certain American Republics, January 26, 1945, FRUS, 1945, Vol. 1, p. 30.

㊼ Memorandum Prepared in the Department of State, May 28, 1946, FRUS, 1946, Vol. 1, p. 388.

㊽最能说明这一判断的例证是，艾森豪威尔政府时期的国务卿杜勒斯坚决反对中立，却赞同中立后的奥地利加入联合国。有学者认为，这样的自相矛盾体现了美国实用主义外交理念。参见 Jürg Martin Gabriel, The American Conception of Neutrality After 1941, p. 177. 事实上，就实际效果而言，杜勒斯的观念和做法并不冲突，因为推动中立国加入联合国恰恰是消解中立的手段之一。

㊾除瑞典和瑞士外，其他主要中立国(长期中立国和永久中立国)加入联合国的情况如下：1946年，爱尔兰申请加入联合国，苏联认为爱尔兰在二战期间推行“反同盟国”的中立政策，因此多次投否决票，直至1955年，爱尔兰才加入联合国；1955年奥地利获得独立，当年便成为联合国会员国；1955年，在苏联推动下，芬兰加入联合国的申请获得批准。三个国家的入联申请都得到美国毫不犹豫的支持。参见 Leos Müller, Neutrality in World History, pp. 147–149; Memorandum from the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Key) to the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Murphy), May 26, 1955 and Memorandum of a Conversation, November 13, 1955, FRUS, 1955–1957, Vol. 11, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1988, pp. 274–276, 353.

㊿Wilhelm Wachtmeister, "Neutrality and International Order, " Naval War College Review, Vol. 43, No. 2, 1990, p. 106; Jürg Martin Gabriel, The American Conception of Neutrality After 1941, p. 126.

51详见罗伯特·贝恩：《卡尔十二世与瑞典帝国的崩溃》，周鸿译，北京：华文出版社，2020年。

52张磊：《论国家主权对航行自由的合理限制——以“海洋自由论”的历史演进为视角》，《法商研究》2015年第5期，第180页；金日：《从中立主义到后中立主义：瑞典外交政策之嬗变》，《欧洲研究》2003年第1期，第111—112页；霍世涛：《瑞典中立外交及其若干特点》，《西欧研究》1985年第2期，第22页。

53《法国、奥地利、俄国、英国和普鲁士和平条约》，1814年5月30日，世界知识出版社编：《国际条约集(1648–1871)》，北京：世界知识出版社，1984年，第263页。

54Gordon E. Sherman, "The Permanent Neutrality Treaties," The Yale Law Journal, Vol. 24, No. 3, 1915, pp. 224–225.

55《关于承认和保证瑞士永久中立及其领土不受侵犯的宣言》，1815年11月20日，世界知识出版社编：《国际条约集(1648–1871)》，第347页。

56 Mikael Nilsson and Marco Wyss, "The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy," p. 336; Leos Muller, Neutrality in World History, pp. 138–141.

57The Ambassador in Sweden (Matthews) to the Secretary of State, February 16, 1948, FRUS, 1948, Vol. 3, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1974, pp. 23–24.

58Birgit Karlsson, "Neutrality and Economy: The Redefining of Swedish Neutrality, 1946–52," pp. 39–41.

59 Mikael Nilsson and Marco Wyss, "The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy," p. 337.

60The Ambassador in Sweden (Matthews) to the Secretary of State, April 21, 1948, and The Ambassador in Sweden (Matthews)

to the Secretary of State, May 11, 1948, FRUS, 1948, Vol. 3, pp. 97–98, 120.

⑥① Memorandum by the Secretary of State to President Truman, June 3, 1948, FRUS, 1948, Vol. 3, p. 134.

⑥② Mikael Nilsson and Marco Wyss, "The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy," p. 340.

⑥③ Report by the National Security Council, September 3, 1948, FRUS, 1948, Vol. 3, pp. 232–233.

⑥④ Memorandum by the Director of the Office of European Affairs (Hickerson) to the Acting Secretary of State, September 21, 1948, FRUS, 1948, Vol. 3, pp. 253–254.

⑥⑤ Birgit Karlsson, "Neutrality and Economy: The Redefining of Swedish Neutrality, 1946–52," p. 42.

⑥⑥ Policy Statement of the Department of State, August 15, 1949, FRUS, 1949, Vol. 4, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1975, pp. 772–779.

⑥⑦ The Secretary of State to the Embassy in Sweden, February 16, 1950, FRUS, 1950, Vol. 3, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1977, pp. 19–20.

⑥⑧ Progress Report on the Implementation of NSC 121, August 20, 1952, USDDO, CK2349327027– CK2349327028; Mikael Nilsson and Marco Wyss, "The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy," pp. 341–348.

⑥⑨ Mikael Nilsson and Marco Wyss, "The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy," p. 352.

⑦⓪ Gunnar Adler-Karlsson, Western Economic Warfare, 1947–1967: A Case Study in Foreign Economic Policy, Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1968, pp. 74–75.

⑦① Marco Wyss, "Neutrality in the Early Cold War: Swiss Arms Imports and Neutrality," pp. 25–26.

⑦② Report Prepared by the Policy Planning Staff Concerning Western Union and Related Problems, March 23, 1948, FRUS, 1948, Vol. 3, pp. 61–62; Minutes of the Second Meeting of the United States–United Kingdom–Canada Security Conversations, March 23, and Minutes of the Fifth Meeting of the United States–United Kingdom– Canada Security Conversations, March 31, 1948, FRUS, 1948, Vol. 3, pp. 64–65, 70–71.

⑦③ Policy Statement Prepared in the Department of State, August 17, 1950, FRUS, 1950, Vol. 3, pp. 1584–1597.

⑦④ The Minister in Switzerland (Patterson) to the Secretary of State, July 4, 1951, FRUS, 1951, Vol. 1, pp. 1137–1138; Marco Wyss, "Neutrality in the Early Cold War: Swiss Arms Imports and Neutrality," p. 35.

⑦⑤ Draft Statement of Policy by the National Security Council, November 20, and National Security Council Staff Study, November 20, 1951, FRUS, 1951, Vol. 4, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1985, pp. 880–881, 881–886.

⑦⑥ Marco Wyss, "Neutrality in the Early Cold War: Swiss Arms Imports and Neutrality," p. 36.

⑦⑦ Mikael Nilsson and Marco Wyss, "The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy," pp. 358–359.

⑦⑧ Marco Wyss, "Neutrality in the Early Cold War: Swiss Arms Imports and Neutrality," pp. 37–40.

⑦⑨ Leos Muller, Neutrality in World History, p. 122;《中立国家和人民在陆战时的权利和义务公约》,1907年10月18日,世界知识出版社编:《国际条约集(1872–1916)》,北京:世界知识出版社,1986年,第376—382页。

⑧⓪ Mikael Nilsson and Marco Wyss, "The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy," p. 344.

⑧① Ryszard Czarny, Sweden: From Neutrality to International Solidarity, Cham: Springer, 2018, pp. 56–57; Mikael Nilsson, "Amber Nine: NATO's Secret Use of a Flight Path over Sweden and the Incorporation of Sweden in NATO's Infrastructure," Journal of Contemporary History, Vol. 44, No. 2, 2009, pp. 287–307.

⑧② Leos Müller, Neutrality in World History, p. 150.

⑧③ Andrew Earl Harrod, "Felix Austria?: Cold War Security Policy between NATO, Neutrality, and the Warsaw Pact, 1945–1989," Ph. D. dissertation, Tufts University, 2007, p. 99; Michael Gehler, "From Non-alignment to Neutrality: Austria's Transformation during the First East-West Détente, 1953–1958," p. 105.

⑧④ Andrew Earl Harrod, "Felix Austria?: Cold War Security

Policy between NATO, Neutrality, and the Warsaw Pact, 1945–1989," pp. 100–103.

⑧⑤The United States High Commissioner for Austria(Keyes) to the Department of the Army, November 10, 1949, FRUS, 1949, Vol. 3, Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1974, p. 1289; Jürg Martin Gabriel, The American Conception of Neutrality after 1941, p. 165.

⑧⑥Gunther Hauser, "Neutral and Nonaligned States in the European Union," in Herbert R. Reginbogin and Pascal Lottaz, eds., Permanent Neutrality: A Model for Peace, Security, and Justice, New York: Lexington Books, 2020, p. 113.

⑧⑦Memorandum Prepared in the Embassy in Austria, August 26, 1953, FRUS, 1952–1954, Vol. 7, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1986, pp. 1894–1896.

⑧⑧Statement of Policy by the National Security Council, October 14, 1953, FRUS, 1952–1954, Vol. 7, pp. 1914–1922.

⑧⑨The Secretary of State to the Embassy in Austria, November 26, 1953, FRUS, 1952–1954, Vol. 7, p. 1929.

⑨⓪Memorandum of Discussion at the 180th Meeting of the National Security Council, January 14, 1954, FRUS, 1952–1954, Vol. 7, p. 1935.

⑨①Cyril E. Black et al., Neutralization and World Politics, pp. 27–28;崔丕:《美国对奥地利政策的演变(1945–1955年)》,《世界历史》2004年第6期,第11页。

⑨②Telegram from the Office of the High Commissioner for Austria to the Department of State, March 23, 1955, FRUS, 1955–1957, Vol. 5, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1988, pp. 13–14.

⑨③Jürg Martin Gabriel, The American Conception of Neutrality after 1941,p.168.

⑨④"Soviet–Austrian Agreement of April 15," Department of State Bulletin, June 20, 1955, p. 1011.

⑨⑤Peter Hilpold, "How to Construe a Myth: Neutrality within the United Nations System under Special Consideration of the Austrian Case," Chinese Journal of International Law, Vol. 18, No. 2, 2019, pp. 253–254;崔丕:《美国对奥地利政策的演变(1945–1955年)》,《世界历史》2004年第6期,第12页。

⑨⑥Editorial Note, FRUS, 1955–1957, Vol. 5, pp. 116–117.

⑨⑦另一个更能说明美国反对中立的例子是其对德国的态度。艾森豪威尔认为,绝不能接受德国中立,因为德国是欧洲最强大国家之一,美国必须推动德国重新武装,并将其纳入欧洲防务体系。换言之,美国可以勉强接受奥地利中立,而坚决反对德国中立,原因之一是相对德国来说,奥地利对美国的战略重要性要小得多。参见 Memorandum of a Conversation, February 28, 1957, FRUS, 1955–1957, Vol. 26, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1992, p. 201.

⑨⑧Memorandum of a Conversation, May 13, 1955, FRUS, 1955–1957, Vol. 5, p. 110.

⑨⑨Memorandum from the Chairman of the Joint Chiefs of Staff(Radford)to the Secretary of Defense (Wilson), May 25, 1955, FRUS, 1955–1957, Vol. 26, pp. 4–5.

⑩⓪NSC 5603, U. S. Policy toward Austria, March 23, 1956, USDDO, CK2349245741; Operations Coordinating Board Report on U. S. Policy toward Austria, October 24, 1958, USDDO, CK2349238175– CK2349238184; NSC 6020, U. S. Policy on Austria, December 9, 1960, USDDO, CK2349473331–CK2349473332;崔丕:《美国对奥地利政策的演变(1945–1955年)》,《世界历史》2004年第6期,第13—14页;《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945–1994)》,北京:中华书局,2005年,第500—501页。

⑩①Cable from American Embassy Vienna to the Secretary of State, May 2, 1986, USDDO, CK2349563398–CK2349563399.

⑩②在伦德斯塔德看来,美利坚帝国更多地具有防御性而非进攻性,是其他国家"邀请"而非强加给其他国家的结果,乃即兴为之而非精心谋划的产物。参见梁志:《"受邀请的帝国"?——战后美利坚帝国属性再议》,《复旦国际关系评论》第30辑,上海:上海人民出版社,2023年,第297页。

⑩③Gertrude Enderle–Burcel et al., Gaps in the Iron Curtain: Economic Relations between Neutral and Socialist Countries in Cold War Europe, Krakow: Jagiellonian University Press, 2009, pp. 31–33.

⑩④崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945–1994)》,第500—501页。

⑩⑤Matthieu Gillabert and Pauline Milani, "Communicating Neutrality: Public Diplomacy by Neutral States at the Beginning of the Cold War," European Review of History, Vol. 27, No. 5, 2020, pp. 628–650.