

# 从国家基石到战略选择：奥地利中立政策的演进与挑战 (1955-2025)

王国璋

(中国社会科学院大学，北京 102488)

**摘要：**奥地利的中立政策确立于冷战时期，并已持续七十年。该政策并非静态不变，而是在国内外政治压力的共同作用下不断经历重构与调适，表现为一种动态演进的过程。其内涵从冷战时期基于《奥地利国家条约》的“积极中立”，逐步转向后冷战时代更具适应性的“后中立”。自2022年俄乌冲突爆发以来，奥地利的中立政策面临更为严峻的挑战，国内外外交界关于是否放弃中立或采取更具灵活性的中立模式的讨论也随之兴起。

**关键词：**奥地利；永久中立；俄乌冲突

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v1i11.1623

“中立(neutrality)”作为国际关系与国际法中的一个历史悠久且具有复杂内涵的概念，是国家在战争状态下互动与博弈的产物，体现为非冲突方为应对战争和武装冲突所采取的一种制度性安排。现代意义上的“中立”主体为主权国家，指在两个或多个国家发生战争或武装冲突时，非交战方所秉持的不参与军事行动、不向任何交战方提供军事支援的法律地位与政治立场。19世纪中期以前，中立规则主要体现为国际习惯法，尚未出现成文性法律文件。直至1856年，英国、法国等七国签署《巴黎会议关于战时海上国际法宣言》(以下简称《巴黎宣言》)，历史上首部专门规定中立制度的国际公约方才诞生。继《巴黎宣言》之后，1907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与权利的公约》中，中立概念成为法律，中立单纯意味着一个国家不参加其他国家之间的战争。后至1909年在伦敦制订的海战宣言等国际协定，直接或间接地规范战时中立的权利与义务。<sup>[1]</sup>

国际法学家雨果·格劳秀斯在其著作《战争与和平法》中，将中立国称为“extra bellum positae”(处于战争之外的国家)，并提出中立制度的两项基本原则。在此理论基础上，逐步形成现代中立制度的核心内涵，即一国在国际冲突中应保持不偏不倚的立场与行为。中立国须承担以下义务：不参与战争行动、不向任何交战方提供支持、禁止交战国使用其领土作为军事基地或过境通道、不加入军事联盟等。相应地，交战国亦须尊重中立国的主权与领土完整，不得在其领土内开展军事行动。

一般而言，中立国分为“战时中立国”与“永久中立国”两类。战时中立国仅在某一场具体冲突中保持中立，承担相应法律义务，该中立状态仅对当前冲突有效，对该国在未来冲突中的立场不具约束力。而永久中立国则须在战时与和平时期皆恪守中立原则，通常通过国际条约或单边声明承担永久中立的义务，承诺不主动发起战争，并始终保持中立地位。学术讨论中的“中立”多指永久中立。2024年，随着瑞典与芬兰相继放弃其中立政策，获得国际社会广泛认可的永久中立国仍为五个，即瑞士、奥地利、爱尔兰、哥斯达黎加及土库曼斯坦。

奥地利的中立政策是冷战时期一项具有特殊地缘政治背景的外交实践，既诞生于东西方对抗的历史语境，又在欧洲秩序转型中展现出显著的制度韧性。该政策不仅保障奥地利从四国占领中恢复完全主权，也深刻塑造了其独特的国家身份与国际形象。目前国内关于奥地利中立历史研究已形成较为丰富的学术积淀，主要集中在冷战时期以及20世纪90年代的政策演进。王海霞<sup>[2]</sup>、海城<sup>[3]</sup>、林荣远<sup>[4][5][6][7]</sup>等学者在20世纪末便对奥地利在二战后确立永久中立地位的历史进程、政策特征及其在冷战后所面临的挑战与调适进行了系统分析。朱振优从新古典主义出发，探讨了1989-1999年奥地利中立的转变。<sup>[8]</sup>另外，一些综合性研究《大变局中的中立国路在何方》<sup>[9]</sup>《集体安全机制下中立制度的价值研究》<sup>[10]</sup>《永久中立国生存模式研究》<sup>[11]</sup>等也在探讨中立制度演进过程中对奥地利的中立实践进行了梳理。相较而言，国外学界对奥地利中立历史的研究则更显系统与全面。针对1955年奥地利

**作者简介：**王国璋(2001-)，男，硕士研究生，研究方向为国际关系史。

**通讯作者：**王国璋

中立制度的确立有索罗金的《1955年奥地利的中立政策：是德国的范例还是冷战现象》<sup>[12]</sup>、贝格尔的《从不结盟到中立：奥地利在首次东西方关系缓和历程的研究》<sup>[13]</sup>等；针对冷战期间奥地利中立的发展则有施密德尔《冷战时期“温和中立”政策》<sup>[14]</sup>、韦蒂格《和平共处还是铁幕政策？奥地利、中立政策以及冷战与缓和时期的东欧局势》<sup>[15]</sup>等；冷战后相关研究则有莱文特《1989-2017奥地利的安全认知与安全政策》<sup>[16]</sup>、波普拉夫斯基的《冷战后奥地利外交与安全政策中立情况》<sup>[17]</sup>等研究。

在1955至2025年的七十年间，奥地利中立政策为研究中小国家在大国博弈中寻求战略自主提供了典型范例，同时也反映出“中立”这一概念在国际法规范与政治实践之间存在的复杂张力。作为奥地利国家身份的基石，其中立政策并非一成不变，而是经过动态调适。从冷战初期为换取主权独立而采取中立立场，到当前面对俄乌冲突所带来的新挑战，其政策内涵与实践方式均不断演进。本文旨在系统梳理奥地利中立政策的历史演变、制度机制与内在矛盾，从而为理解后冷战时代中立政策的功能与局限提供新的分析视角。

## 一、中立之基石：起源与冷战时期的实践（1955-1991）

奥地利位于欧洲中心地带，与德国、瑞士、意大利、匈牙利等国接壤，地处欧洲东西与南北交通枢纽，历史上因其战略位置而屡屡成为大国争夺的对象。奥地利的中立构想源于两次世界大战后其国际地位与国家实力的变化以及敏感的地缘政治环境。奥匈帝国最后一任首相、奥地利著名的法学家和国际法学家亨利希·拉马什在1919年3月就曾经主张奥地利应该效仿瑞士的模式，确立永久性中立地位。<sup>[18]</sup>1938年被德国吞并之前，奥地利部分政治人物也提出了一系列中立方案。然而，第二次世界大战期间，奥地利作为纳粹德国的一部分参与战争，其中立构想被迫中断。

二战后，奥地利被美、苏、英、法四国分区占领。为恢复国家独立与完整主权，在日益尖锐的美苏对抗中谋求生存空间，并基于其地理条件与实力局限，奥地利将中立提上实践议程。1953年，新上任的总理朱利叶斯·拉布明确提出以中立换取国家主权恢复与占领军撤离。此外，曾于二战期间流亡瑞典的奥地利外交部国务秘书布鲁诺·克赖斯基，深受瑞典中立模式影响，其与周围一批中立倡导者在国内积极推动中立理念，为政策落地奠定了民意基础。在国际层面，赫鲁晓夫执政后苏联外交政策由斯大林时期的强硬对抗转向对资本主义世界的长期非军事竞争，奥地利的中立进程由此获得苏联支持。美国则在未能将奥地利纳入全球反共体系之后，转而将其定位为与社会主义阵营之间的缓冲带，试图塑造一个亲西方的中立国。

在此背景下，1955年5月，四国与奥地利共同签署《重建独立和民主的奥地利国家条约》（以下简称《国家条约》），承诺尊重奥地利主权与领土完整。条约核心条款包括：恢复奥地利完全主权、禁止德奥合并、解散一切纳粹组织并明确规定奥地利不得加入任何军事同盟且不得允许外国在其领土驻军。这些条款表面上恢复了奥地利主权与独立，实则折射出冷战初期大国地缘博弈的妥协：苏联希望获得与北约之间的缓冲国，西方则意图阻止共产主义势力西扩。根据条约，四国占领军于1955年10月25日全部撤离。翌日，奥地利国民议会通过《中立宣言》，以宪法形式确立“永久中立”原则，且该日此后成为奥地利国庆日。该法第一条明确规定：“奥地利以对外独立且领土不可侵犯为宗旨，自愿宣布为永久中立国”，并承诺“不加入任何军事同盟，不允许外国在领土设立军事基地”。这一法律表述涵盖两个关键维度：形式上强调“自愿”以彰显国家主体性，实质上接受“永久约束”以换取安全保障。

在成为永久中立国初期，为争取国际社会承认并避免误解，奥地利政府多次对其中立立场进行详细阐释与限定。奥地利政府将中立严格界定于军事领域，仅承担与战争相关的中立义务，强调奥地利为“不受任何义务约束的自由国家，它的中立纯粹是军事性质的”。<sup>[19]</sup>然而，1956年苏联镇压匈牙利“十月事件”及1968年出兵捷克斯洛伐克“布拉格之春”，均凸显奥地利东部边境所面临的安全威胁，促使奥地利重新评估其安全战略。此后，奥地利政府根据冷战现实，推出一套“积极中立政策”，尝试将中立理念拓展至非军事领域，以达到生存和稳定的目的。该政策在冷战期间主要体现于以下三方面：

### （一）借助永久中立国身份，充当东西方阵营之间的沟通桥梁

奥地利在外交实践中注重维持与两大阵营的等距关系，既不加入北约，也不参与华约，而是同时与美苏保持友好往来。奥地利将美国称为“西方国家中最亲密的朋友”，强调彼此间“建立了高度信任”；同时亦将苏联视作“最可靠的经济伙伴”，认为奥苏关系是“欧洲稳定的重要因素”。<sup>[20]</sup>另一方面，奥地利也会对美国与苏联的一些国际政策进行谴责，批评两国的霸权政策、军备竞赛、威胁世界和平与安全等。这种平衡策略不仅保障了奥地利在冷战中的国家安全，还使其频繁扮演阵营间的调停者与斡旋者角色。1961年，奥地利促成美国总统肯尼迪与苏联领导人赫鲁晓夫在维也纳会晤。奥地利还与芬兰共同主持多轮美苏战略武器限制谈判。自1972年起，奥地利作为中立国积极参与“不结盟国家集团”（N+）及欧洲安全与合作会议（CSCE），常以调解人身份出现，并于1973年至1989年间担任中欧裁军谈判（MBFR）的东道国。1979年，奥地利在维也纳主办第二轮战略武器谈判，美国总统卡特与苏联领导人勃列日涅夫在此签署《第二阶段限制战略武器条约》。

尽管奥地利的桥梁角色更多是对冷战格局的被动适应而非主动塑造，但它无疑为两大阵营提供了不可或缺的中立交往空间。这一角色是策略性中立与地缘现实结合的产物，其虽未能根本改变冷战结构，却为降低冲突风险、

推动局部合作提供了务实路径。凭借灵活外交与中性身份，奥地利成功在大国博弈中开辟出独特的生存空间，成为跨阵营交流的“润滑剂”。

## （二）积极参与以联合国为核心的多边外交与国际机制

奥地利在恢复独立后不久即申请加入联合国。联合国集体安全体系要求所有联合国成员国采取一致行动，并参与联合国对侵略者采取的军事行动，与奥地利的中立义务存在潜在冲突，但奥地利将其中立解释为“联合国框架内的中立”，承认《联合国宪章》第一〇三条规定的义务优先性，即安理会依第七章作出强制决议时，其中立义务需让位于集体安全责任。该立场逐渐获得国际社会默认。此外，1955年5月签署的《国家条约》序言中，四国均对奥地利加入联合国表示支持，为其扫清了法律与政治障碍。对奥地利而言，加入联合国是对其主权与国家身份的最终确认，标志着奥地利彻底摆脱贫败国与占领国地位，实现国际社会的全面回归。同时，联合国也为奥地利践行其中立政策提供了重要平台。

1970年代，奥地利成为联合国中最活跃的成员国之一，广泛参与各委员会事务，并于1973—1974年担任联合国安理会非常任理事国。其常驻联合国代表库尔特·瓦尔德海姆曾连续两届担任联合国秘书长。为强化维也纳作为国际会议中心的地位，奥地利政府斥资4.96亿美元、历时六年建成联合国维也纳办事处，于1979年8月交付使用，吸引了众多联合国下属机构入驻，推动维也纳向“国际组织之都”转型。此外，奥地利在国际争端调解、利益代理及人道援助等方面也作出显著贡献，如应联合国请求派遣人员参与1960年刚果行动(ONUC)、1972年西奈半岛行动及1974年戈兰高地行动等。

此外，奥地利积极在联合国框架下加入各类国际组织并参与全球事务。为推动维也纳成为“联合国城”与“国际组织总部聚集地”，奥地利鼓励国际机构设立总部于此。例如，国际原子能机构(IAEA)自1957年将总部设于维也纳，石油输出国组织(OPEC)亦于1965年落户。正如奥地利前总理克赖斯基所言，在政治和安全角度，维也纳吸纳众多国际组织就像储备战略型武器一样重要。他还声称，高级会晤和其他的国际会晤无疑加强了奥地利的中立地位，这种会晤和联合国机构的出现本身对奥地利来说就是一种安全因素。<sup>[21]</sup>

## （三）重视与欧洲国家的关系，在中立框架下审慎参与欧洲一体化进程

冷战期间，作为欧洲国家，奥地利在坚持不加入北约与华约的基础上，与周边国家推行睦邻友好政策，并在不违背中立原则的前提下有限参与欧洲事务。1956年，奥地利加入欧洲理事会，继而于1958年批准《欧洲人权公约》，正式获得该公约的缔约国身份。受《国家条约》禁止奥地利与德国建立任何形式政治或经济同盟的限制，奥地利无法直接加入欧洲共同体。因此，奥地利转而与英国、丹麦、瑞士等六国共同发起成立“欧洲自由贸易联盟”(EFTA)。通过加入该组织，奥地利在恪守政治与军事中立原则的同时，借助这一较欧洲共同体更为宽松的经济合作框架，积极参与欧洲经济一体化进程，以推动本国经济繁荣。此外，奥地利还主动寻求与欧洲共同体建立联系。在面临苏联压力的背景下，经过长达十年谈判，奥地利于1972年7月与欧洲共同体正式签署自由贸易协定。

从冷战期间奥地利中立政策的实践来看，中立已成为其国家主权的重要保障与经济繁荣的基石。凭借中立地位，奥地利成功避免了如德国或朝鲜半岛般陷入国家分裂的命运，实现了完全独立与主权完整。作为奥地利第二共和国国家认同的核心，中立政策帮助该国摆脱历史包袱与战争阴影，重塑了国民的国家意识与自豪感。总体而言，这一时期奥地利的中立政策严格遵循《国家条约》的法律框架，并主动将中立从军事领域拓展至经济、文化等方面，使其不仅成为维护国家主权与独立的盾牌，也发挥了连接东西方的桥梁作用。

## 二、重新定义中立：后冷战时代与后中立(1991-2022)

在冷战时期，中立政策成为奥地利保障国家独立与主权完整的战略性工具。通过始终坚持中立原则，奥地利成功塑造了其中立国的可靠形象，并借此积累了显著的外交资本与国际影响力。然而，随着冷战结束与苏联解体，奥地利所面临的外部安全环境发生结构性转变。东西方阵营对峙的终结，彻底改变了奥地利中立政策所依赖的地缘政治基础。美苏关系的缓和显著降低了奥地利对两极对抗的敏感性，也使其传统中立面临根本性挑战。后冷战时代的奥地利中立不再仅是国家生存的“防御盾牌”，而更多转变为积极参与国际多边体系的“合作工具”。其内涵与实践方式也面临着重新阐释与转变。

随着传统军事威胁相对减弱与非传统安全议题——如移民、环境、经济安全、恐怖主义及南北发展不平等都日益突出，奥地利的安全观念逐步从以国家为中心的传统中立转向更广泛的“软安全”理念。在这一背景下，奥地利在坚持军事不结盟原则的同时，积极适应区域一体化特别是安全与防务合作的发展，不断重新诠释中立的边界。然而，随着欧洲一体化不断深化，奥地利终须在彻底放弃中立与全面融入区域机制之间做出选择。

### （一）加入欧盟与经济中立的终结

奥地利对欧洲一体化进程早有参与意愿，但受《国家条约》中禁止与德国结盟的规定及苏联的反对所限，一直未能推进。冷战末期，尤其是1989至1990年间，国际格局剧变与苏联势力收缩为奥地利提供了历史性机遇。

奥地利政府决定放弃冷战时期所奉行的“积极中立”政策中的经济中立原则，积极谋求加入欧共体。

1989年6月29日，奥地利议会以175票赞成、7票反对的压倒性多数通过申请加入欧盟的决议。同年7月17日，外交部长阿洛伊斯·莫克正式在布鲁塞尔提交申请，开启入盟谈判。为化解中立身份与欧盟经政一体化间的矛盾，奥地利提出：若欧共体十二个成员国早在1955年即承认其中立地位，则当前应可接受其参与共同外交与安全政策，并主张中立与成员国身份可以兼容。奥地利政府还于1993年11月重新对永久中立作出狭义解释，将其限缩为三项核心义务：不参与战争、不加入军事联盟、不允许外国驻军。该界定回归《国家条约》的军事中立原旨，为入盟清除了法理障碍。

针对《马斯特里赫特条约》提出的共同外交与安全政策（CFSP），奥地利虽意识到其与中立存在冲突，但因该政策当时仍属构想阶段，奥方采取“有意的沉默”策略，暂不深究兼容性问题。1994年6月12日，奥地利举行入盟公投，投票率达83.4%，其中66.6%的选民支持加入欧盟。1995年1月1日，奥地利与瑞典、芬兰一同正式加入欧盟。

加入欧盟并未改变奥地利中立的国家象征与宪法地位，但其内涵已转向更灵活、动态且高度合作化的模式。奥地利也由此从冷战时期的东西方“桥梁”，转型为欧盟内部的积极参与者与制度塑造者。

## （二）参与共同外交与安全政策（CFSP）及与北约有限合作

东欧剧变与海湾危机推动欧盟成员国追求更具一致性的共同外交与安全政策。《马斯特里赫特条约》（1993）首次将外交与安全政策纳入欧洲一体化框架，此后，欧盟先后通过《阿姆斯特丹条约》（1997）加强共同外交与安全政策，《尼斯条约》（2000）突破欧盟共同外交，并以《欧洲宪法条约》（2004）规定设立欧盟外交部，达到了欧盟共同外交合作的顶峰，最终《里斯本条约》（2007）基本上维护了冷战结束以来欧盟共同外交建设的成果。

奥地利加入欧盟时，欧盟共同安全与防务政策还处于较低发展水平，因此即便中立国需要考虑中立与欧盟共同安全与防务政策的兼容性，但总体而言矛盾性相对较小。但加入欧盟后随着其共同外交和安全政策的不断深入，中立国需要对自身中立做出最新的解释。

在入盟过程中，奥地利对于《马斯特里赫特条约》中共同外交与安全政策与中立的不兼容，在联邦宪法中特增加一条特别条款（第23条），规定奥地利参与共同外交与安全政策不会受到“中立法”的阻碍。针对《阿姆斯特丹条约》将“彼得斯堡任务”（人道救援、危机处理、维和等）纳入CFSP，奥地利1998年修宪增设第23f条，以承接相关义务。对于《尼斯条约》提出的欧洲快速反应部队（ERRF），奥地利同意派遣人员参与，但明确反对欧洲联合防务体系。《里斯本条约》推出“永久结构性合作”（PESCO）后，奥地利以务实且灵活的态度选择性参与符合自身利益且不根本损害中立原则的项目。

如果说奥地利参与CFSP尚可以“军事不结盟”加以解释，其与北约的合作则更深层挑战中立的军事中立内核。1990年代北约两度东扩后，奥地利被北约成员国包围，北约成为其安全架构中的重要要素。1995年，奥地利加入北约“和平伙伴关系计划”（PfP），双方依据多项协定在危机管理、维和与重建等领域开展合作，但奥地利不承担集体防御义务。奥地利与北约形成一种“在不结盟中寻求合作”的模式：它并非北约成员国，并将此视为国家身份核心，但同时作为高度可靠的伙伴积极参与北约领导的行动。这种合作建立在务实利益与严格法律框架基础之上。

## （三）积极参与国际维和与冲突治理

后冷战时期，奥地利显著扩大对其国际维和行动的参与。1990年伊拉克入侵科威特后，多国部队发起“沙漠盾牌”行动。为应对联合国授权行动所带来的法律与政策调整，奥地利议会修订《战争物资法》与《刑法》，规定经联合国批准的军事行动不视为战争行为，奥地利在履行集体安全义务时也不违背中立。此举为其参与国际行动提供法理依据。

不同于冷战时期仅提供后勤与医疗支持，奥地利开始派遣成建制部队参与联合国及欧盟领导的维和行动。例如，奥地利曾派遣380名士兵加入联合国脱离接触观察员部队（UNDOF）驻守戈兰高地；参与联合国驻黎巴嫩临时部队（UNIFIL）；在欧盟“肯考迪娅”行动中派遣轻装人员，并在欧盟“木槿花”行动中派出大量士兵且由奥地利军官担任指挥职务。

由此可见，后冷战时期的奥地利中立已不再是两极格局下求生存的“盾牌”，而转变为在多边主义框架内提升安全、彰显价值、贡献国际社会的政策工具。这一调整为奥地利应对后续国际危机包括2022年爆发的俄乌冲突奠定基础，同时也体现出其在适应新时代过程中所展现的制度韧性与外交灵活性。

## 三、压力测试：俄乌冲突与中立的未来辩论（2022-2025）

2022年爆发的俄乌冲突对欧洲安全格局造成深远影响，也使奥地利的中立政策面临前所未有的挑战。冲突初期，奥地利在政治与外交层面与美欧立场保持一致，强烈谴责俄罗斯对乌克兰的军事行动，并在联合国相关决议中多次投下赞成票。与此同时，奥地利亦尝试发挥其中立国的调解作用，例如奥地利总理内哈默2022年4月

访问莫斯科并与普京会谈，成为冲突爆发后首位访俄的欧盟国家领导人。

奥地利在应对俄乌冲突过程中，对其传统“永久中立”政策作出一定调整，试图在国家利益、欧盟成员国义务与外交灵活性之间寻求平衡。作为欧盟成员国，奥地利支持多轮对俄制裁方案，但在能源领域对全面禁运俄罗斯天然气持审慎态度，主张实施“聪明制裁”，并考虑在战后恢复进口俄天然气。在军事援助方面，奥地利恪守不直接参与冲突的原则，仅向乌克兰提供非致命性装备（如头盔、防弹衣）及人道主义支持，但不提供致命性武器。由此可见，中立政策虽未使奥地利完全超脱于冲突之外，但为其提供了应对空间与政策弹性，使其能够在欧盟集体行动与国家利益之间进行务实权衡。这种“有限参与”模式体现了奥地利在新时代对中立政策的新诠释，但也引发国内外诸多争议与压力。

2022年2月24日爆发的俄乌冲突不仅重塑欧洲安全秩序，也对欧洲传统中立国产生重大冲击。一向秉持中立政策的瑞典和芬兰于2022年5月18日正式申请加入北约，标志着其长期中立政策的终结。这一举动在奥地利国内引发关于是否放弃中立的广泛讨论，并对中立制度的合法性及适用性提出更深层次的质疑。然而，奥地利与瑞典、芬兰的中立立场存在显著差异：后两者的中立缺乏如奥地利般由国内宪法与国际条约共同保障的法理基础，因此其中立调整并未引起剧烈的国际法与国内制度变动。此外，奥地利地处欧洲腹地，不与俄罗斯接壤，所受直接安全压力远低于北欧两国，民众及主流政党均缺乏加入北约的迫切意愿。尽管如此，瑞典和芬兰放弃中立无疑对中立制度构成重大冲击，折射出在后冷战时期欧洲一体化、科技进步与战争形态演变的背景下，传统中立制度正面临严峻挑战。这一趋势也为奥地利的中立政策敲响警钟。

2025年7月26日，奥地利外交部长贝亚特·迈因尔-赖辛格在接受德国《世界报》采访时表示：“仅靠中立无法保护我们免受俄罗斯威胁，奥地利必须考虑加入北约。”她特别指出俄罗斯通过网络攻击和虚假宣传发动的“混合战争”已使传统中立政策失效。这一言论在奥地利国内外引发广泛关注，被视为俄乌冲突背景下国内安全焦虑与政策反思的具体表现。

然而，中立作为奥地利国家认同的核心组成部分，仍具有深厚的民意基础。2025年8月的最新民调显示，仅约16%的受访者支持加入北约，而高达71%的民众主张继续保持中立。多数民众视中立政策为国家身份的重要象征与历史遗产，反对轻易放弃。因此，赖辛格的提议并未获得主流民意支持。

从国内政治格局来看，目前奥地利政府是2025年由奥地利人民党（ÖVP）、社会民主党（SPÖ）和新奥地利党（NEOS）三党组成联合政府。赖辛格所属的新奥地利党在国民议会中仅获9%的席位，是五大政党中唯一明确主张放弃中立、推动加入北约的力量。其他主要政党均持保留态度：人民党（ÖVP）强调务实调整而非放弃中立；社会民主党（SPÖ）主张在名义上保持中立的同时深化安全合作；自由党（FPÖ）坚决捍卫中立传统，反对北约成员身份；绿党则倾向于保留中立但强化“积极中立”内涵。由此可见，放弃中立并非当前奥地利政坛的主流意见。

此外，奥地利若放弃中立并加入北约，将面临以下四大挑战：首先是中立作为奥地利国家认同与历史遗产，中立已深入国家意识与历史叙事，其变更可能引发社会分裂与认同危机；其次是奥地利地缘安全急迫性不足，作为内陆国家，奥地利地缘环境相对缓和，周边多为北约成员国，缺乏加入的紧迫性；第三，加入北约须将军费提升至GDP的2%，对目前仅占1%的奥地利财政构成沉重负担；最后，宪法修订门槛极高，中立原则载入宪法，修宪需获得超高多数民意与议会支持，依据当前民调几乎不可能实现。

赖辛格的主张虽为少数派观点，但仍具有警示意义，反映出俄乌冲突背景下奥地利中立政策所面临的前所未有的不确定性。这场冲突标志着奥地利中立进入一个新的调整阶段，其未来走向将取决于国内政治博弈与国际安全环境的演变。

总之，奥地利的中立政策是其独特历史经验与国家身份的象征，并非静态教条，而是在内外部压力下不断被重新诠释与调适的动态体系。未来，奥地利很可能继续在“永久中立”的法律承诺与现实政治的需要之间寻求艰难而必要的平衡。

## 参考文献：

- [1] 夏国涵.围城中的金丝雀:国际博弈中的中立国[J].世界文化,2022,(09): 5.
- [2] 王海霞.奥地利的永久中立政策及当前面临的挑战[J].国际观察,1998,(04): 28-30.
- [3] 海城.奥地利的中立[J].国际问题研究,1984,(01): 46-51.
- [4] 林荣远.奥地利申请加入欧洲共同体刍议——兼论其他欧洲主要中立国家的处境[J].西欧研究,1991,(05) : 18-24.
- [5] 林荣远.奥地利申请加入欧洲共同体刍议(续)[J].西欧研究,1991,(06): 45-54.
- [6] 林荣远.奥地利和瑞士的永久性中立——两国中立政策的比较[J].欧洲,1993,(03): 6-14+78.
- [7] 林荣远.奥地利和瑞士的永久性中立——两国中立政策的比较(续)[J].欧洲,1993,(04) : 33-41.
- [8] 朱振忧.新古典现实主义理论视角下奥地利中立政策的转变 (1989-1999) [D].外交学院,2023.
- [9] 程卫东.大变局中的中立国路在何方[J].人民论坛,2023,(14): 84-88.

- 
- [10] 赵明宝.集体安全机制下中立制度的价值研究[D].吉林大学,2014.
  - [11] 童宇.永久中立国生存模式研究[D].华中师范大学,2019.
  - [12] Sorokin A .Austrian Neutrality of 1955: A Model for Germany or the Phenomenon of the Cold War?[J].Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta Serija 4 Istorija Regionovedenie Mezhdunarodnye otnoshenija,2019,(5):222-235.
  - [13] Gehler M .From Non-alignment to Neutrality: Austria's Transformation during the First East-West Détente, 1953 – 1958[J].Journal of Cold War Studies,2005,7(4):104-136.
  - [14] Schmidl A E .Lukewarm Neutrality in a Cold War? The Case of Austria[J].Journal of Cold War Studies,2016,18(4):36-50.
  - [15] Wettig G .Review: [Untitled]:Peaceful Coexistence or Iron Curtain? Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente, 1955-1989[J].Osteuropa,2011,61(4):147-148.
  - [16] Levente T M .The security perception and security policy of Austria, 1989 – 2017[J].Defense & Security Analysis,2021,37(1):66-79.
  - [17] Popławski, D. (2020) "Neutrality in Austria' s Foreign and Security Policy after the Cold War". Studia Europejskie – Studies in European Affairs, 2/2020, pp. 105-120.
  - [18] 朱振优.新古典现实主义理论视角下奥地利中立政策的转变 (1989-1999) [D].外交学院,2023: 39.
  - [19] 王儀.奥地利中立化以后 [J].《世界知识》,1955(18): 13.
  - [20] [21] 王海霞.夹缝中的生存之道——奥地利的永久中立政策[J].当代世界,1998,(08):24-26.

## From National Cornerstone to Strategic Choice: The Evolution and Challenges of Austria's Neutrality Policy (1955-2025)

Wang Guozhang

(University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

**Abstract:** Austria's neutrality policy, established during the Cold War, has endured for seven decades. This policy has not remained static; instead, it has continually been reshaped and adapted under the combined influence of domestic and international political pressures, representing a dynamic and evolving process. Its core meaning has gradually shifted from the "active neutrality" based on the Austrian State Treaty during the Cold War towards a more adaptable "post-neutrality" in the post-Cold War era. Since the outbreak of the Russia-Ukraine conflict in 2022, Austria's neutrality policy has faced even more severe challenges, sparking renewed debate within the country's political and diplomatic circles over whether to abandon neutrality altogether or adopt a more flexible model of neutrality.

**Keywords:** Austria; Permanent Neutrality; Russia-Ukraine Conflict