

芬兰、瑞典加入北约对 北极地缘战略格局的影响^[1]

肖 洋

【内容提要】 北极地区安全格局从冷战后“一超多强”的金字塔型格局，转变为以北极北约国家与俄罗斯为两端、芬兰、瑞典为缓冲带的哑铃型格局。因此，北约对俄罗斯地缘围堵的关键，在于如何将北欧中立国拉入北约阵营，从而构建遏制俄罗斯的“环波罗的海安全圈”，以增大俄核心经济区所面临的地缘安全风险，完成北极的北约化。北极逐渐展现出作为联动欧亚美三大洲安全格局的战略价值，北欧不再是欧洲的边缘地带，而是北极地缘战略格局的核心地带。北欧国家选择追随北约的战略，既是俄美战略对抗的压力使然，亦是西方国家身份的内在推动，更与其领导人及党派对俄欧美战略互动趋势的综合预判相关。瑞典和芬兰加入北约，将进一步动摇北极地缘战略格局的脆弱均势。

【关键词】 北约北扩 俄乌冲突 北极北约化 北欧

【作者简介】 肖洋，北京第二外国语学院政党外交学院教授，博士，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】 D813

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-6241(2022)04-0063-18

[1] 本文是作者主持的国家社会科学基金一般项目“‘冰上丝绸之路’倡议下北极经济发展的国际协调机制研究”（项目批准号：19BGJ076）的阶段性的成果。

芬兰和瑞典都有中立国的传统。芬兰自二战结束以来奉行军事不结盟政策,瑞典更是有 200 多年的军事不结盟历史。上世纪 90 年代中期,芬兰、瑞典等北欧国家开始向北约和欧盟靠拢,成为区域和跨区域安全防务合作机制的重要参与方,实现了“回归西方”的战略转型。近年来,由于 2014 年克里米亚危机及 2022 年的俄乌冲突,欧洲地缘安全风险不断加大,促使北欧国家重新评估区域地缘安全环境,尤其是长期奉行“中立”政策的瑞典、芬兰两国,其国防战略构建开始加速倒向北约。2022 年 7 月 5 日,北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格(Jens Stoltenberg)与芬兰外长佩卡·哈维斯托(Pekka Haavisto)及瑞典外交大臣安·林德(Ann Linde)签署了两国加入北约议定书,该文件赋予两国北约“受邀国”地位,为其后续正式加入北约铺平了道路。为应对这一地缘战略格局新变化,俄罗斯在西部军区新建 12 个军事单位,声称必要时将采取所有“补偿性”军事技术措施来反制北约。芬兰、瑞典为何会在俄乌战事未停的情况下急于加入北约,北约北扩将使北极的安全格局发生何种改变,其对俄欧美战略三角关系将产生什么影响?本文旨在围绕北约北扩对“北极-北约-北欧”三维地缘安全格局的影响展开研究。

一、北极地缘战略格局从“金字塔型” 向“哑铃型”转变

二战结束至今,北极地缘安全格局经历了以下四个阶段的演化。

一是“两超对峙”阶段(1946—1987),以丘吉尔“铁幕演说”到戈尔巴乔夫发表“摩尔曼斯克讲话”为始终点。长期以来,苏联和东欧国家在亚欧大陆东西两端面临西方国家的战略挤压,因此北极航道对苏联国家安全的战略价值得到斯大林、赫鲁晓夫、勃列日涅夫三任领导人的高度重视,但三者的关注点不尽相同。斯大林重点关注北极航道的军事价值,进一步强化以摩尔曼斯克、阿尔汉格尔斯克等北极港口与北方海航道西段的铁港联运效率,以确保其发挥战时后勤保障作用。赫鲁晓夫重点关注北方海航

道的全线通航能力，大力发展破冰船技术和航运基础设施改造，以实现在该航道两端的快速驰援。勃列日涅夫则重点关注如何打破格陵兰—冰岛—丹麦的北大西洋封锁圈，大力发展北方舰队的海空潜一体化打击能力，尤其是建造战略核潜艇和实现战略轰炸机的值班巡航，同时针对北约的军事试探和袭扰“以超强硬对抗强硬”。

西方国家则在北约框架下，以遏制俄罗斯进入北大西洋为目标，构筑了海空三层防线：首层是作为前沿阵地的挪威，负责进行空中侦察和预警；中层是以丹麦—格陵兰为核心的空中战略打击基地和指挥中心，主要任务是扼守北冰洋—大西洋的出海口，严密监测苏联的核潜艇动向；外围则是以冰岛—英国为代表的后勤补给层。北约在冰岛、英国设置了雷达、机场和码头，一旦发生战事，北约可以通过“跳板战术”将后勤补给线快速向北移动。

总之，二战后北极地缘战略格局与北约、华约在非北极地区的“苏攻美守、苏强美弱”态势相关，较少受到全球安全格局的影响，因此北极长期被视为“国际安全例外论”的典型区域，成为北半球唯一因极寒气候而免受美苏热战荼毒的地区。^[1]

二是“俄退美进”阶段（1987—2000），以戈尔巴乔夫发表“摩尔曼斯克”讲话到叶利钦下台为始终点。戈尔巴乔夫上述讲话缓和了苏联和北约在北极地区的军事对峙强度，但也减少了苏联在既有前沿地区的资源投入。这使得俄北方舰队不得不依赖本土铁路网和中心城市的支援，形成加里宁格勒—摩尔曼斯克的犄角之势，其战略目标是通过与对北欧国家进行战略威慑，以维护俄罗斯在波罗的海—黑海—地中海的传统地缘战略利益。然而苏联解体后，叶利钦政府采取“休克疗法”和向西方“一边倒”策略，放弃对大量北极前沿据点的经济支持，甚至废弃了斯瓦尔巴德群岛的皮拉米

[1] Kimberly Marten, “Reconsidering NATO Expansion: A Counterfactual Analysis of Russia and the West in the 1990s,” *European Journal of International Security*, 2017, No.3, pp.135-161.

登 (Pyramiden)^[1], 导致俄罗斯难以全面维持该地区的苏联地缘政治遗产, 矿山、港口等民用基础设施由于得不到俄经济援助而迅速衰败。至此, 俄罗斯在北极地区的影响力大幅下滑, 从北极超级大国降级为北极强国, 其利益边疆呈现出本土化收缩。

而北约则趁俄罗斯持续衰弱之际不断东扩, 在北极地区逐渐扭转了长期防御的态势, 采取“南攻北守”策略, 以“东扩”迫使俄罗斯面临“守南还是守北”的战略选择困境。^[2] 北约采取的措施: 一是通过将波罗的海三国纳入北约, 迫使俄罗斯加大对波罗的海舰队的资金支持; 二是将波兰、罗马尼亚拉入北约, 迫使俄罗斯维持黑海舰队的作战能力; 三是美军加大在阿留申群岛—白令海峡的军事巡航, 迫使俄罗斯太平洋舰队做出相应的战略回应。由于俄罗斯对苏联遗留的庞大军事机器顾此失彼, 其四大海军舰队终因资源供给不足而呈现集体性衰弱。与此同时, 北约和美国在北极地区既未大规模增加军事部署, 也未大力拉拢瑞典和芬兰, 该地区呈现出俄罗斯单方面战略收缩的地缘格局特征。这不仅是因为极寒天气使北约北扩的成本与收益差距太大, 还源于西方国家认为俄罗斯已经无法将北极作为进攻欧美的跳板。

总之, 这段时期北极地区呈现出“俄撤美望”的态势, 俄美从“超—超”关系向“强—超”关系转变。囿于国力限制, 俄罗斯难以同步支持四大舰队的发展, 而不得不择一来重点支持。北约在北极地区维持既有战略格局的举措, 无疑给后叶利钦时代的俄罗斯领导人留下了战略反击的机会。^[3]

三是“美攻俄守”阶段 (2000—2013), 以普京执政和克里米亚危机为

[1] 在1920年的《斯瓦尔巴条约》中规定, 斯瓦尔巴群岛是一个独一无二的区域, 虽然受挪威法律管辖, 但46个签约国都可以自由出入, 随意建矿, 开采资源。苏联时期在该岛建立了两座矿城, 一是南部的巴伦支堡 (Barentsburg), 目前仍然有小规模作业, 另一个是中部的皮拉米登 (Pyramiden), 如今已经被完全废弃。

[2] Roberto Menotti, “US Policy and NATO enlargement: Clinton’s unspoken agenda, 1993–1996,” *International Politics*, Issue 36, No.2, 1999, p.235.

[3] Steven Weber, “A Modest Proposal for NATO Expansion,” *Contemporary Security Policy*, No.2, 2000, pp.91–106.

起终点。普京上台以来,全力打造北方舰队,将北极作为俄罗斯的战略后方。这是俄罗斯非常重要的战略防御策略转型,即在延续传统的东西向地缘安全策略的同时,将北极地区也作为纵向的战略防御新后方。这种战略思路的转变,表明普京政府抓住了北约对俄遏制圈出现的北极漏洞,放弃了俄罗斯海军建设“重南轻北”的传统思路,继承并壮大了苏联留下的北极军事力量,将北方舰队建设成最为强大的海陆空战斗复合体,从而实现自北向南的对欧战略俯冲压制,以瓦解北约在波罗的海地区的对俄封锁线,尤其是对波罗的海国家挪威的战略威慑,使得北约难以形成对圣彼得堡—加里宁格勒—莫斯科的实质性威慑。^[1]随着北方舰队战斗力猛增,俄罗斯不仅在北极战略格局中占据上风,而且率先引发北冰洋“圈地”争端,如2007年的北冰洋海底插旗事件和2010年俄罗斯与挪威签署《巴伦支海与北冰洋的海域划界条约》。^[2]加之此时美国小布什政府深陷阿富汗和伊拉克战争泥淖,2008年爆发欧债危机,都使北约成员国对北极事务的关注度和资源投入滞后于俄罗斯,从而造成俄罗斯的北极军事实力仍高于北冰洋沿岸其他四国,有助于俄改变在东欧地区节节后退的颓势。^[3]

北约则回到以“颜色革命”为主要方式的策反路线,在黑海地区不断扶持亲美代理人,拉拢乌克兰等国,进一步蚕食俄罗斯与北约的地缘缓冲国。^[4]北约这种“南攻北守”的地缘布局虽然对俄罗斯战略腹地和政治经济

[1] I. Gladun, “Environmental Protection of the Arctic Region: Effective Mechanisms of Legal Regulation,” *Russian Law Journal*, No.3, 2015, pp.92-109.

[2] 2010年9月,俄罗斯与挪威正式签署《俄罗斯联邦与挪威王国关于在巴伦支海和北冰洋的海域划界与合作条约》,标志历时40年之久的巴伦支海划界争端正式结束,解决了巴伦支海域的海洋划界争端、渔业和跨界油气开发等问题。

[3] Richard Oliphant, “Vladimir Putin Blames NATO Expansion for Rising Tension in Europe,” *Telegraph*, 2016, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/vladimir-putin/12093042/Vladimir-Putin-blames-Nato-expansion-for-rising-tension-with-Europe.html>.

[4] Zimmerman William, “Survey Research and Russian Perspectives on NATO Expansion,” *Post-Soviet Affairs*, No.3, 2013, pp.235-261.

中心产生巨大地缘压力，但未能对“反俄桥头堡”国家提供军事支持，使其难以独力应对俄罗斯的军事打击。尤其俄罗斯占领克里米亚后，北约并未对俄进行反击，反而与俄罗斯等国签署《明斯克协议》，造成乌克兰事实上的领土分裂。这就形成了北约东扩止步于黑海之西，俄罗斯则站稳脚跟，实施“以北助南”的战略方针转型，彻底将北极作为国家安全战略大后方。但此时俄罗斯仍然只看重北极地区的战略和军事价值，并未大力推动其经济开发，因此难进一步提升北极地区对国家整体安全战略的支持力度。

四是美俄战略胶着阶段（2013至今），以“北极军事化”+“北极经济化”为核心特征。北极军事化以克里米亚危机为界分为两个阶段：危机前普遍的假设是北极重新军事化可能引发多极化冲突；危机后北极国家的安全焦点迅速转向俄罗斯与西方日益恶化的关系上。^[1]为此，俄罗斯于2014年组建北极部队，并于2021年1月1日将北方舰队提升为军区级，成为俄罗斯事实上的北部战区。北方舰队“享有跨军种和战略地区指挥的权限”，管辖俄罗斯摩尔曼斯克州、阿尔汉格尔斯克州、科米共和国等区域的军事机构。同时，俄罗斯加大对北方海航道和亚马尔半岛地区的能源开发，并辅之以泛北极铁海联运的规划设计。北约方面则在两方面加强攻势：一是强化美加军事合作；二是加强与北欧国家的军事合作，尤其是加大对芬兰和瑞典的拉拢。

总之，当前北极地区的战略态势是俄罗斯仍然坚持威慑战略，而北约加快北扩步伐，但由于双方在乌克兰的缠斗尚在持续，使得北约无暇在北极地区对俄发动大规模战略挑衅^[2]，但地缘冲突风险已从传统安全领域向传统安全+非传统安全领域蔓延。其安全格局从冷战后“一超多强”的金字塔型，转变为以北极北约国家与俄罗斯为两端、以芬兰、瑞典为缓冲带的哑铃型格局，因此北约对俄地缘围堵的关键，在于如何将北欧中立国彻底

[1] Rehle Michael, "NATO Enlargement and Russia: Discerning Fact from Fiction," *American Foreign Policy Interests*, No.4, 2014, pp.234-239.

[2] 肖洋：《威慑与防御：北约对俄罗斯“抵近钳制”的北极拐点》，载《和平与发展》2021年第4期，第47-65页。

拉入北约阵营，形成北极的北约化。^[1]

二、北约北扩与构建“环波罗的海”安全圈战略构想

北约北扩是从地缘上遏制俄罗斯的关键一环，其核心目标是将瑞典、芬兰拉入北约，从而构建遏制俄罗斯的“环波罗的海安全圈”，以增大俄罗斯核心经济区所面临的地缘安全风险。从地缘战略学的视角来看，北约北扩与其向巴尔干半岛“南扩”的影响力不可同日而语，因为这是北约完成对俄前沿威慑战略的终极一环。

前沿威慑战略是一种经典的地缘战略模式，兼具防御与威慑双重含义，即尽可能将战略威慑力量部署到对象国周边地带，以战略威慑的稳定性来减少或抵消目标国战术进攻的随意性，从而实现防御性安全。从克里米亚危机到俄乌冲突，北约基本按照该战略目标设置，对俄罗斯实施地缘包围。尽管北约自称防御性军事组织，但其前沿威慑战略目标是挤压俄罗斯与北约的缓冲地带，其本质是一种渐进式进攻战略，基本设想是通过塑造俄罗斯的敌国形象，来瓦解俄欧进行地缘协助的可能，而波罗的海地区作为链接俄欧经济核心区的心脏地带，则是美国切断俄欧经贸联系的重点区域。通过观察克里米亚危机至今北约在欧洲的军事行动可以发现，北约北扩具有战略目标的专一性、战略部署的整体性、战略方针的防御性、战略实施的多元性等特点。^[2]

一是战略目标的专一性：实现北欧北约化，构筑“环波罗的海防御圈”是北约北扩的核心战略目标。波罗的海地区自中世纪以来就是欧洲国际交往和高贸交流的枢纽地带，由一些不同的国家集团组成：包括北欧五国——丹麦、挪威、瑞典、芬兰和冰岛；波罗的海三国——立陶宛、拉脱维亚、爱沙

[1] Stewart Patrick, “The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance,” *Foreign Affairs*, No.1, 2014, pp.58-73.

[2] 许海云、苏逸飞：《北约“前沿防御战略”的产生及演变》，载《军事历史研究》2017年第3期，第103-106页。

尼亚；两个中欧国家——德国、波兰；以及俄罗斯。冷战期间。波罗的海地区实际上是美苏对抗的“外围地带”，其地缘战略边缘化促成了独特的“北欧平衡”，这包括两个中立国（芬兰和瑞典）以及两个北欧北约国家（挪威和丹麦），例如芬兰和瑞典的法律规定，不允许核武器或外国军队永久驻扎在其领土上。“北欧平衡”确保波罗的海地区能够长期处于相对稳定的状态。^[1]

然而，北约北扩就是要打破“北欧平衡”。波罗的海地区在欧洲安全体系构建中居于核心地位，这不仅因其紧邻俄罗斯的政治经济重心，更是俄欧经贸物流与战略协作的地缘枢纽。因此掌控该地区，北约就能够扼制俄罗斯进出大西洋的波罗的海通道，进而常态化威胁圣彼得堡—莫斯科的国际经贸环境，进一步压缩俄欧合作的地理空间。为了实现这一目标，将瑞典、芬兰纳入北约阵营、构筑“环波罗的海防御圈”就显得尤为重要。由此可见，北约北扩已不再是着眼于确保北大西洋区域安全，而是趁俄罗斯国力衰弱，逐步收紧俄罗斯与欧洲的地缘联系，尤其是波罗的海能源供应链与物流链，破坏欧盟对俄罗斯的战略互补构想。因此，北约北扩本质上是想达到“一石二鸟”目的。

二是战略部署的整体性：构筑“波罗的海—北大西洋”互补型威慑带是北约北扩的战略部署。波罗的海地区作为北约深入欧陆核心区的延伸地带，既是抵近遏制俄罗斯的前沿，亦是美俄欧战略博弈的焦点，需要北约充分发挥不同盟国的区域优势，凝聚战略实力。由于俄罗斯与欧洲的海运路径分为巴伦支海—波罗的海—黑海，因此北约视北欧、中东欧、南欧这三个区域为一个整体，彼此间相互配合，尽可能为俄罗斯进出北大西洋—地中海制造地缘障碍，从地缘战略学层面构建“三明治式”战略威慑圈。^[2]其中，波罗的海地区是俄罗斯联系欧洲的核心区域，也是俄本土防御力量最强大地区。因此，北约北扩就是要通过在黑海和巴伦支海两个方向制造

[1] Robert O. Keohane, “Understanding Multilateral Institutions in Easy and Hard Times,” *Annual Review of Political Science*, No.23, 2020, pp.1-18.

[2] Janice Bially Mattern and Ayşe Zarakol, “Hierarchies in World Politics,” *International Organization*, No.3, 2016, pp.623-654.

区域冲突，迫使俄罗斯分散在波罗的海地区的战略力量，从而加快对芬兰、瑞典的拉拢速度，最终完成在波罗的海地区对俄罗斯的合围——形成从北极到黑海延绵数千公里的威慑链；西欧和北美国家提供装备和资金，成为北约抵近威慑俄罗斯的战略后方。由此可见，在北约扩张的整体进程中，以波罗的海三国和波兰为代表的中东欧转型国家，不仅是北约试探俄罗斯战略底线的排头兵，亦是北约抵御俄罗斯大规模军事行动的重要防线，而西欧和北美等传统西方国家则对其提供军事援助，并根据俄欧战略交织状态来决定是否实施终极反击。因此，美欧共建泛大西洋区域防御体系才是北约北扩战略部署的最终深意。^[1]

三是战略方针的防御性：北约奉行步步紧逼、后发制人的北扩方针。针对北约的图谋，俄罗斯加大在加里宁格勒的战略部署，尤其配备了大量超常规武器，以增大对环波罗的海邻国的反威慑能力。对此北约采取两步走战略方针：一是强化俄罗斯周边北约国家的军事部署，增加在挪威、立陶宛、爱沙尼亚、拉脱维亚、波兰的驻军，建立阶梯状防御体系，从多个方向抵近俄边境地区，最大程度上打乱俄战略力量部署和实施步骤，为全面封堵俄罗斯与欧洲的地缘联系创造条件；二是加大对乌克兰的军事援助，迫使俄罗斯长期陷入对乌作战的泥潭，从而不得不减轻对北欧地区的常态化威慑压力。北约的扩张路径旨在有效把控对俄攻势的节奏，希望按照西方战略逻辑来重构欧美地缘格局，以争夺未来战争的主动权。^[2]

四是战略实施的多元性：北约采取总体战争思维，以全面竞争的标准来设计扩张策略。由于成员国间战略同步率较低，尤其在常规战争领域军事力量良莠不齐，因此北约注重发挥成员国间的比较优势，采取“互补型”军演和联合训练等方式，来逐渐提升彼此间的战略配合度。北约还将各成员国在科技、经济、装备等领域的优势整合为可持续的扩张能力，构建装

[1] Vinod K. Aggarwal, “Analyzing NATO Expansion: An Institutional Bargaining Approach,” *Contemporary Security Policy*, Vol.21, No.2, 2000, pp.63-82.

[2] Timothy Choi, “Maritime Militarization in the Arctic: Identifying Civil-Military Dependencies,” *Arctic Yearbook 2020*, 2020, pp.2-4.

备平衡的军事力量，为北约战略目标提供支撑。此外，北约还充分利用国际传媒话语优势，不断塑造前沿国家民众的恐俄心理，削弱成员国内部的“亲俄派”政治势力，夯实东欧成员国迟滞俄罗斯攻势的战略基础。同时，北约利用俄罗斯对波罗的海、黑海的出口贸易需求，以及国内政治“自由化”特点，大量采取街头政治、网络造谣等方式，扰乱俄罗斯及其盟友的国内秩序与国际声望，从而反制俄罗斯对北约成员国的威胁。^[1]

由此可见，北扩是北约推进其“前沿威慑战略”的关键一环，虽声称是战略防御，但实质为战略进攻，更是对俄罗斯战略安全底线的试探。是北约趁俄罗斯衰弱之际，设定波罗的海—黑海双向推进任务，加速地缘扩张，既要遏制俄罗斯的出海口，又要保障北约国家的能源供给链和海空物流链。为了牵制俄罗斯，北约既向乌克兰提供武器援助与派遣雇佣兵，又调动德国军队向波兰挺进，同时又加大与芬兰和瑞典的联合军演，力图在常规武器与核武器作战方面都获得对俄威慑优势。^[2]

如果说俄乌冲突是北约故意设置的战略陷阱，那么其目标可分为两个层次：最优目标是两者通吃，即通过持久战消耗俄罗斯的战略资源，使其丧失对黑海地区的控制权，同时诱使芬兰、瑞典加入北约，从而断绝俄罗斯与欧洲核心区的地缘联系，使其不得不退回到彼得一世之前的地缘劣势；次优目标是得二望一，即通过“塞浦路斯模式”促成乌克兰东西分裂，亲西方的“西乌克兰”加入北约，亲俄的“东乌克兰”成为俄罗斯与北约的缓冲地带；同时作为交换，瑞典加入北约，芬兰仍然作为东西方之间的中立国。如史所鉴，从俄国彼得一世击败瑞典从而获得波罗的海出海口，到叶卡捷琳娜二世控制黑海，俄罗斯扩张史展示出“先西后南”的战略逻辑，波罗的海是俄罗斯融入欧洲、利用欧洲、威慑欧洲的通道及其自立自强的

[1] Svein Vigeland Rottem, *The Arctic Council: Between Environmental Protection and Geopolitics*, Singapore: Palgrave, 2020, pp. 47-55.

[2] Julia C. Morse and Robert O. Keohane, "Contested multilateralism," *The Review of International Organizations*, No.4, 2014, pp.385-412.

基础^[1]；而黑海是俄罗斯伸向欧亚非枢纽、成长为世界大国的必然通道。波罗的海和黑海之于俄罗斯，前者关乎生存，后者关乎发展。就此而言，促使北约地缘扩张的焦点始终是波罗的海重于黑海。因此，在俄罗斯战略反击能力尚存的情况下，在关于拉拢芬兰、瑞典还是乌克兰加入北约的问题上，“先北后南”才是更现实的选择——北欧国家已成为北约勒紧俄罗斯战略咽喉的最后一根绞索。

三、北欧国家北约化的必然性

一直以来，北欧五国国家安全战略关注的重点并不相同：挪威聚焦于其北部领土、巴伦支海和北大西洋；冰岛重视其北部高地和大西洋；丹麦加大对格陵兰的控制力度，并积极参与北约的军事活动；芬兰和瑞典则更关注波罗的海地区的安全形势变化。而在加入欧盟和北约的问题上，五国亦存有分歧：冰岛和挪威坚决不加入欧盟；芬兰和瑞典不仅加入北约，并保持与欧盟的防务合作^[2]；丹麦则同为这两个组织的成员。尽管如此，近年来北欧国家在加强安全合作方面仍取得了一定进展，其里程碑就是2009年建立了北欧防务合作组织。

2014年克里米亚危机后，北欧国家对周边安全环境进行重新评估，在防务合作领域更是频频试水：2017年5月，北欧国家集体签订《北欧国防物资协议》；2018年出台的《北欧防务合作组织愿景2025》（NORDEFCO's “Vision 2025”）表明加强安全合作的意愿；2020年9月，芬兰、挪威和瑞典发表了一份意向声明，表明三国将围绕共同关注的安全议题制定军事行动计划，推进联合军演，以增大西方国家在北极地区对俄罗斯的威慑力，

[1] Michael Paul and Goran Swistek, *Russia in the Arctic*, Berlin: SWP Research Paper 3, February 2022, pp.24-33.

[2] Alexander Sergunin, “The Politics of Russian Arctic shipping: evolving security and geopolitical factors,” *The Polar Journal*, 2020, Vol.10, Issue 2, pp.251-272.

并承诺向冰岛和丹麦通报区域安全情况。^[1]俄乌冲突爆发后，美俄对峙加剧使东欧地缘冲突存在外溢风险。这促使北欧五国希望彼此间构建起更加紧密的安全合作，甚至考虑实行一定程度的防务与外交决策一体化。^[2]

可以从国际体系、国内政治、身份构建三个层面来解析芬兰、瑞典为何放弃长期奉行的中立政策、转而选择加入北约的原因。

第一，国际体系持续动荡，增大了瑞典、芬兰对外部威胁的忧虑。瑞典和芬兰的安全战略决策受制于大国竞争所产生的国际体系结构性压力。当毗邻国危及国际体系的平衡时，小国往往会综合评估该国的综合实力、地理毗邻性、进攻实力、进攻意图，这也是芬兰和瑞典评估乌克兰危机后外部性威胁的核心因素。^[3]当小国无法独立应对毗邻国的威胁时，往往会选择追随能制衡该国威胁的军事联盟。这一方面是因为毗邻国通常会通过军事恐吓或政治拉拢的方式争取小国的支持，造成小国难以保持中立和独立自主。另一方面是因为大国的军事对抗和地缘政治博弈都会使得国际体系的压力倍增，压缩了小国的外交选择空间，被迫面临“选边站”的困境，难以在大国之间继续“两面下注”，依靠地缘均势来获益。冷战后，俄罗斯的“大国心结”、美国的霸权主义，都使得北约每次扩张都成为双方的安全战略博弈。波罗的海地区长期处于美俄地缘博弈的核心区，使得北欧国家深谙国家生存之道，即中立政策是地缘均势下的被迫产物，一旦俄美在欧洲的地缘均势不在，军事结盟战略就成为北欧国家增强本国安全的必然选择。^[4]

从2014年克里米亚危机到当前俄乌冲突，北欧国家一直无法从北约与

[1] Page Wilson, "Society, Steward or Security Actor? Three Visions of the Arctic Council," *Cooperation and Conflict*, No.1, 2016, pp.55-57.

[2] Arild Moe, "A new Russian policy for the Northern Sea route? State interests, key stakeholders and economic opportunities in changing times," *The Polar Journal*, 2020, Vol.10, Issue 2, pp.209-223.

[3] 曹鹏鹏：《联盟转型与小国追随战略评估——以波罗的海三国对北约追随战略为例》，载《国际观察》2019年第2期，第148-150页。

[4] 肖洋：《北极治理的国际指导竞争与权威构建》，载《东北亚论坛》2022年第3期，第92-107页。

俄罗斯的战略对抗中脱身。芬兰和瑞典作为东西方战略对峙缓冲区的小国，深知加入北约无疑会深刻触及俄罗斯的安全底线，恶化其战略环境。^[1]然而，瑞典、芬兰两国与俄罗斯的历史恩怨与现实利害关系，都在北约扩张过程中成为“北欧失衡”的催化剂。可以说，北约与俄罗斯之间的深层次矛盾，导致整个欧洲国际体系长期处于“安全困境”之中，而作为西方国家成员的瑞典和芬兰，自然难以大幅改善与俄罗斯的关系。^[2]

第二，从国内政治的角度来看，芬兰和瑞典决策层对俄罗斯的威胁感知，使其安全战略构建倾向于追随北约。影响小国外交决策的核心环节是国内决策者对外部威胁和国内舆情的感知，具体到瑞典和芬兰，就是对于大国武装干涉小国内政的威胁感知。因此，俄乌冲突促使瑞典和芬兰的国内政治势力不约而同地将俄罗斯视为武力改变欧洲地缘安全格局的最大威胁^[3]，担心其会通过武力胁迫来影响本国政治，因而积极转向与本国无历史恩怨且政治体制、意识形态都相似的北约国家结盟。事实上，瑞典和芬兰国内始终存在强大的恐俄、反俄的政治势力，某些政治人物出于谋求政治利益考虑，刻意将俄罗斯塑造为“敌国形象”，并按照西方的政治话语来影响本国民众对俄罗斯的认知。尤其是俄乌冲突以来，西方媒体明显偏袒乌克兰的报道及其领导人访乌，都增大了两国民众对俄罗斯的不信任感，国内改变中立政策、加入北约的社会舆论不断发酵，成为两国加入北约的重要国内推动因素。

第三，国家的同质性和意识形态一致性促使芬兰和瑞典最终选择加入北约。芬兰和瑞典虽然长期保持中立政策，但始终保持与北约的安全合作，

[1] A.Cottey (eds), *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership?* London: Palgrave Macmillan, pp.1-5.

[2] 柳思思：《差序格局理论视阈下的“一带一路”——从欧美思维到中国智慧》，载《南亚研究》2018年第1期，第1-4页。

[3] Thomas Apolte, “How Tame Will Leviathan Become in Institutional Competition—Competition Among Governments in the Provision of Public Goods,” *Public Choice*, No.3, 2001, pp.359-381.

尤其是克里米亚危机爆发之后，两国多次参与北约组织的联合军演，并在军备采购和防务演练方面积极向北约靠拢。瑞典和芬兰将欧洲和北约视为“我者”，将俄罗斯视为“他者”，在对俄政策上保持与北约国家的一致性。以北极理事会为例。俄罗斯自2021年5月起担任北极理事会为期两年的轮值主席国，但俄乌冲突爆发后，芬兰、瑞典及其他5个北约北极国家共同声明，暂停参加北极理事会及其附属机构的所有会议，造成北极合作陷入停滞。该事件体现了芬兰、瑞典与俄罗斯拉开距离的决心，以及强调自身作为西方国家和西方文明重要组成部分的身份定位。

芬兰和瑞典处于欧洲的边缘地带，尤其是芬兰地处东西方文化的分界处，即使是冷战时期，两国在充当东西方缓冲地带的同时，也不断扩大对欧洲国家的交流领域，“回归欧洲”是两国共有的身份认同。冷战结束后，瑞典和芬兰开始加大与挪威、丹麦、冰岛的次区域防务合作，不断试探俄罗斯对其倾向于西方的态度。克里米亚危机爆发后，瑞典和芬兰加快了加入北约的进程，同时有意识地将俄罗斯视为具有侵略性的修正主义国家，不再刻意压制国内的反俄情绪。两国集体记忆中无法抹去的“历史积怨、战败国情绪和文化差异”，是其将中立政策改为军事不结盟政策、进而全面倒向北约的主要原因。

四、北极地缘战略格局演变前瞻

北约在美国的驱策下，趁着俄乌冲突胶着、俄罗斯无力北顾之机，为瑞典和芬兰加入北约扫清了内部障碍。两国加入北约，不仅将影响北极地缘战略格局的稳定性，同时也将重塑俄欧美战略三角关系。为吓阻芬兰和瑞典，俄罗斯采取了一系列威慑措施，包括停止对芬兰供电、在巴伦支海发射“锆石”高超音速导弹、向加里宁格勒增兵、加大与白俄罗斯的战略协作等，展示出反北约北扩的强硬立场。

本文认为瑞典和芬兰加入北约能否实际提升对俄军事威慑尚待观察。北欧国家的北约化仍面临两方面障碍：一是俄罗斯的战略威慑。俄罗斯将“伊

斯坎德尔”弹道导弹部署到俄芬边界，从而依靠战术核武器反制北约北扩。同时，不排除俄罗斯通过对立陶宛采取报复措施以“敲山震虎”。二是瑞典、芬兰存在“冰岛化”倾向。例如两国为避免遭受俄罗斯攻击，都曾表示不希望北约在其领土上部署核武器和永久性军事基地，只想发挥类似冰岛的辅助性职能。但从长远来看，这并不符合北约在北极地区对俄罗斯实施抵近威慑的战略需求。随着美欧进一步加强战略协作，未来瑞典、芬兰和挪威可能会共同组成北约剑指俄罗斯的“桥头堡”。

随着欧洲安全形势的瞬息万变，瑞典和芬兰为有效分散地缘安全风险，即使在加入北约后，也有可能调整对北约的追随战略。

一方面，芬兰和瑞典处于东正教文明与基督教文明的交汇处，与俄罗斯和西方国家都有密切联系，难以不计后果地“一边倒”。^[1]而且芬兰和瑞典虽然在政治制度、意识形态、文化认同上倾向于北约，但在能源供给、经济发展、跨境安全事务管理等领域难以绕开俄罗斯，尤其是在巴伦支海、挪威海等北冰洋毗邻海的资源开发问题上，深受俄罗斯的地缘影响。^[2]俄罗斯与北约的战略对峙，势必影响两国的国家安全，而如果一味追随北约采取过度敌视俄罗斯的政治立场，则必然加剧本国防务安全、能源供给链、招商引资环境的脆弱性，不利于两国福利型社会的经济发展；不仅会加剧与俄罗斯的对立，同时也不一定能获得北约的军事保护，反而有可能成为北约的弃子或陷入被军事牵连的困境。鉴于此，瑞典、芬兰在俄乌冲突前景未明时加入北约，着实是一招险棋，甚至是一种国运之赌。随着俄罗斯攻势加大，北约对乌克兰军援的规模和质量始终未突破俄罗斯的底线，这也反映出北约不愿为了乌克兰而与俄罗斯全面开战。已经登上北约战车的芬兰和瑞典，在几乎丧失战略回旋空间的状态下，理应重新评估俄罗斯抗衡北约的战略威慑力，从而有可能调整甘为北约“马前卒”的政策立场，

[1] Özlem Terzi, “Contesting the European Union at the “Poles” : a multi-level analysis of contestation of the EU’s presence in the Arctic,” *Global Affairs*, 2020, Vol.6, pp.399-410.

[2] Andreas Østhagen, “At Opposite Poles: Canada’s and Norway’s approaches to security in the Arctic,” *The Polar Journal*, 2018, Vol.8, Issue 1, pp.163, 181.

适当改善对俄关系，在俄美之间寻找新的平衡点。^[1]

另一方面，北约北扩也面临内部的利益分歧。虽然北约的历次扩张都得到了成员国积极支持，但随着绝大多数中东欧国家加入，未来扩张的候选国将触及乌克兰等俄罗斯重要邻国。对此，北约内部存在分歧：美国为进一步打压俄罗斯的地缘战略空间，积极支持北约无限制扩张，并且加大北约在北欧、北极地区的扩张力度；挪威和加拿大出于自身北极利益考虑，也积极参与北约在北极地区的联合军演；冰岛始终坚持本国的非军事化立场；法国主张提升与北约合作伙伴的战略配合，但不愿过分激怒俄罗斯；德国则显示出实现军事独立的雄心，欲借俄乌冲突之际，派兵至波兰东部，扩展北约在欧洲战略核心地带的防务前沿；土耳其则以芬兰、瑞典不再支持库尔德工人党等作为支持两国加入北约的谈判条件。芬兰、瑞典加入北约的现实困境是：短时期内北约无法实现不同利益和安全诉求之间的协调与平衡。^[2]

北约北扩成功是否意味着芬兰、瑞典从此就能高枕无忧？虽然瑞典和芬兰加入北约在形式上实现了“回归欧洲”，但两国之所以能够长期遵循中立政策并从中获益，绕不开北欧作为欧陆地缘政治博弈边缘地带这一尴尬现实。从北约的决策机制和集体行动的目标收益来看，美国、德国等大国才是真正的决策者，而北欧和东欧国家则过高估计了北约对俄罗斯的集体威慑效果，积极推动北约抵近遏制俄罗斯。虽然北约第五条明确规定成员国具有共同防御的义务，然而北约决策机制的等级性使得芬兰和瑞典也存在对西方大国的不信任感^[3]，担心重蹈二战前苏德、二战后美苏划分势力范围牺牲品的覆辙。但从北欧国际关系史的视角来看，芬兰和瑞典不会大幅

[1] Tana Johnsona and Johannes Urpelainen, "International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot," *International Organization*, No.1, 2014, pp.177-209.

[2] R. Tamnes and K. Offerdal, *Geopolitics and security in the Arctic: Regional dynamics in a global world*, London: Routledge, 2014, pp.12-48.

[3] Mathias Albert and Andreas Vasilache, "Govern mentality of the Arctic as an International Region," *Cooperation and Conflict*, No.3, 2018, pp.3-5.

改变追随北约的政策，反而会加快从北约国家购买更多战斗机、防空导弹等军备来增强自卫能力。只要俄乌冲突尘埃未定，波罗的海地区的安全局势就依然严峻，芬兰、瑞典面临的安全困境始终存在，北极地区的军备竞赛将从大国向小国蔓延。

结语

北约的扩张史一再表明：北约不是一个单纯的防御性军事组织，而是扰乱欧洲地缘安全格局的重要推手；是服务于美国掌控欧洲事务、进而保持全球政治影响力的战略工具。北约每次扩张，都是美国蚕食鲸吞苏联地缘政治遗产的精妙布局。即使是北约的战略转型，也不过是为适应美国调整全球战略布局和地区战略重构的需要。^[1]在美国主导北约决策的前提下，北约扩张除在中东欧地区压缩俄罗斯的生存空间外，更重要的是构筑巴伦支海—波罗的海—黑海的反俄联盟，而芬兰和瑞典恰恰是美国围堵俄罗斯战略谋划的最后两块拼图。^[2]虽然经典国际关系理论的前提假定是国家为理性的行为体，但北约既有的不对称决策机制，使得小国难以动摇美国的主导地位。换言之，作为国际体系中的小国，瑞典、芬兰对俄罗斯的威胁认知和对北约集体安全庇护的渴望，并不必然获得美国与北约大国及时且鼎力支持，这也是北欧国家贸然放弃中立政策的最大风险。

北欧国家选择追随北约的战略，既是俄美战略对抗的压力使然，亦是西方国家身份的内在推动，更与其领导人及其所属党派对俄欧美战略互动趋势的综合预判息息相关，其对俄罗斯的“威胁国”认知及对北约“保护方”的认知已逐渐固化，加入北约的政治意义高于军事意义。当我们跳出北欧国家的战略视野，会发现瑞典和芬兰回归军事结盟战略在当今国际关

[1] 柳思思：《欧盟绿色北极政策：理论依据与规范实践》，载《和平与发展》2016年第3期，第99-110页。

[2] James G. Foggo and Alarik Fritz, "NATO and the Challenge in the North Atlantic and the Arctic," *Whitehall Papers*, 2018, Vol.93, Issue 1, pp.121-128.

系中存在些许微妙的隐喻性：因为北约存在的合法性基础，早已不是基于外部威胁而是基于对外威慑，不是为了防御而是在于进攻。当北欧国家的决策者们还在紧盯俄乌冲突之际，真正的地缘政治玩家早已将北极纳入到全球战略的思维框架。对于俄美来说，北极早已随着冰雪融化而逐渐展现出作为联动欧亚美三大洲安全格局的战略价值，北欧不再是欧洲的边缘地带，而是北极地缘战略格局的核心地带。

可以预见：如果北约在美国一己私利的裹挟下继续沿着冷战思维一路向北，那么欧洲地缘政治格局的破碎化将积重难返，即使北约最终完成了从北极到地中海的前沿部署，也难以全面压制俄罗斯。瑞典和芬兰仍将夹在持久对抗的俄美之间左右为难，因为北约自成立至今，尚未真正为保卫某一成员国的领土安全而众志成城过。反观今日瑞典与芬兰的富足，恰恰得益于其曾作为东西方战略缓冲地带的地缘优势，而随着北约与俄罗斯的战略博弈从中东欧向北极延展，北欧左右逢源已难以为继，而在美国刻意渲染的“俄罗斯威胁论”语境下，致力于“回归西方”的芬兰和瑞典很难有完全独立自主的防御政策与安保能力，自愿或被迫登上北约战车实属无奈之举。这既是小国的悲哀，更是国际关系历史逻辑的重现。

【收稿日期：2022-06-06】

【修回日期：2022-07-15】

（责任编辑：邢嫣）