

小國與強鄰相處之道—— 以芬蘭與俄羅斯關係為例*

魏百谷

政治大學俄羅斯研究所助理教授

摘要

芬蘭因與俄羅斯比鄰邊界長達 1,324 公里，自 1917 年獨立至 1991 年蘇聯解體，備受蘇聯的政治與軍事威脅。冷戰時期，芬蘭囿於地緣政治的現實，而對蘇聯採扈從立場。蘇聯解體後，芬蘭終止扈從關係，西向加入歐盟的國際層級結構。國際關係理論的現實主義學派認為外交政策是國家為適應國際環境變遷，所採取的行為，通常基於國家利益。然國家利益並非一成不變，往往隨著安全環境變遷而調整。

本文旨在探討芬蘭與強鄰俄國的相處之道，透過官方文件的文本分析、事實描述，以及理論的應用，嘗試剖析芬蘭面對俄羅斯的策略及芬俄關係的發展。在架構安排上，首先，分析蘇聯時期，芬蘭對蘇聯策略的轉變歷程；其次，論述蘇聯解體後，亦即俄羅斯聯邦時期，芬蘭對俄的定位，以及雙邊往來互動的情況；再者，闡述當前芬蘭對俄羅斯政策的內涵；最後，則針對芬俄關係的可能發展，進行探討。

關鍵詞：芬蘭、俄羅斯、芬俄關係、扈從、芬蘭化

* 本文初稿發表於台灣國際研究學會主辦的「瞭解當代芬蘭民主政治」學術研討會（2009年10月16日），感謝評論人淡江大學翁明賢教授的指教與建議。同時，感謝本刊兩位審查人所惠賜的修訂意見。惟文責概由作者自負。

壹、前言

芬蘭東臨俄羅斯，邊界長達 1,324 公里¹。芬蘭於 1917 年趁布爾什維克革命的動亂時局，脫離俄羅斯帝國而獨立。然因地理背景，芬蘭直至 1991 年蘇聯解體前，備受蘇聯的政治與軍事威脅。1939 及 1944 年，兩度遭受蘇聯的軍事侵襲，除慘遭割地賠款外，亦飽受二次大戰後，被迫簽訂『芬蘇友好條約』的諸多箝制，故其對外立場愈趨保守與謹慎（Finland Promotion Board, 2005）。1991 年之後，芬俄關係朝合作的方向邁進，因芬蘭重視與俄的雙邊關係和實質合作，俄國已成爲芬蘭最大的貿易夥伴。

冷戰時期，芬蘭緊鄰世界兩大超強之一的蘇聯，如何與蘇聯相處，考驗芬蘭政府的智慧。芬蘭在抗衡（balancing）與扈從（bandwagoning）兩策略間，因地緣政治的現實而選擇後者。蘇聯解體後，芬蘭終止扈從關係，轉向西方，加入歐盟的國際層級結構。國際關係理論的現實主義學派認爲外交政策是國家爲適應國際環境變遷，所採取的行爲，通常基於國家利益。然國家利益並非一成不變，往往隨著安全環境變遷而調整。

本文旨在探討芬蘭與強鄰俄國的相處之道，透過官方文件的文本分析、事實描述，以及理論的應用，嘗試剖析芬蘭面對俄羅斯的策略及芬俄關係的發展。在架構安排上，首先，分析蘇聯時期，芬蘭對蘇聯策略的轉變歷程；其次，論述蘇聯解體後，亦即俄羅斯聯邦時期，芬蘭對俄的定位，以及雙邊往來互動的情況；再者，闡述當前芬蘭對俄羅斯政策的內涵；最後，則針對芬俄關係的可能發展，進行探討。

¹ 其次是與挪威相鄰的 727 公里，以及瑞典的 614 公里國界（Central Intelligence Agency, 2009）。

貳、芬蘭與蘇聯時期

一、兩極對抗下的小國作為

在國際政治制度兩極分化的情形下，被保護小國的討價還價力量更為虛弱，因為大國必然強迫小國結盟服從，而迫使被保護小國向集團做出最大的貢獻。在這種情形下，被保護小國另有兩種選擇。其一，可選擇「重新結盟」(re-align)，向另一集團的領導大國尋求保護。其二、可採取一個獨立的、甚至於孤立性的外交方針，傾向軍事和經濟上的自給自足，或可力求與其他小國建立平行的關係，漸漸地取消與前保護大國的垂直關係(Johnston, 1989: 87)。

學者吳玉山認為，小國在權力不對等和大國的要求下，對大國的政策選項，被侷限在抗衡和扈從兩者之間。大國的基本政策是一個常數項，所以決定大國和小國關係的主要變項就是小國的策略，亦即抗衡或是扈從(吳玉山，1997：18-19)。抗衡是指小國藉著增強本身的實力，或是透過聯盟，運用外力來抗拒大國要求小國屈服的壓力。扈從係指一國與最強盛或是最具威脅的國家結盟，藉此使得該國享有更多的權力與利益(Mouritzen, 1998a: 284)。扈從是小國須單方面地限制本身的行為，以避免和大國的核心利益相衝突，從而保持和大國之間的和緩關係。抗衡大國可以保護小國的內政，以避免大國的侵擾，亦可維持小國對外政策的自主性。扈從大國，代表單方面地依據大國的偏好，修正本國的制度、政策和對外態度，結果導致本國的主權遭到侵害，但是大國不至於因為受到刺激而發動侵略，同時扈從所帶來的軍備和經濟代價比抗衡要少得多(吳玉山，1997：19-20)。

在兩極對抗的全球格局下，小國除抗衡與扈從之外，美國學者福克斯(Annette Fox)提出中立的戰略選項，認為小國可透過中立政策在兩極爭霸中，爭取生存空間。據福克斯表示，小國在因應大國壓力時，可使用經濟、意識型態、正義形象與外交訴求等工具，表明不願捲入爭端(Fox, 1959: 1-19)。

二、芬蘭對蘇策略的轉變

（一）獨立之初——奉行中立

初獲獨立的芬蘭，對外政策目標係確保國家獨立。1920年代，芬蘭因身為蘇俄的鄰國，其外交政策面臨二種抉擇，一為加入反蘇陣營，二為保持中立。芬蘭當局認為加入反蘇陣營，無法改變與蘇聯強權為鄰的事實，不符合芬蘭的國家利益，而選擇後項（Kekkonen, 1943）。

獨立後的芬蘭，與當時的荷蘭與比利時等歐洲小國，在國際舞台上秉持中立立場，積極發展與周邊國家的睦鄰友好關係。1921年法國提出包圍蘇聯計畫，邀集波蘭、波羅的海國家與芬蘭共同建立「防疫地帶」，雖然當時的芬蘭外長霍爾斯提（Rudolf Holsti）亦於1922年3月17日在華沙簽訂協定，卻遭芬國議會拒絕批准，並表示「中立」是唯一的安全政策。因此，直到1939年蘇聯入侵芬蘭為止，芬蘭堅持奉行中立政策。

1930年代，芬蘭為貫徹其中立政策，於1932年1月與蘇聯簽訂『互不侵犯條約』，雙方保證互不侵犯現行邊界，並且避免任何侵略行為。1939年4月，芬蘭拒絕希特勒提出簽訂『互不侵犯條約』的建議；同年6、7月間，芬蘭也公開反對蘇聯提出蘇、法、英聯合保證芬蘭及波羅的海國家獨立的提議（張亞中，2008：171）。

1939年8月，因德國入侵波蘭而引發第二次世界大戰，芬蘭雖宣布堅守中立，然終告失敗。當時，蘇聯為保衛西北邊界，要求芬蘭割讓卡瑞里亞（Karelia）的一小部分、漢科（Hanko）海軍基地和芬蘭灣內若干島嶼。但遭芬蘭拒絕，於是蘇聯於1939年11月30日發動「冬季戰爭」（Winter War），出兵攻打芬蘭。芬蘭於冬季戰爭之後，與俄方簽訂『莫斯科條約』，芬蘭政府為避免重啓戰端，對蘇寧採讓步立場，同意蘇聯所提的領土要求（Kekkonen, 1943），即割讓東部卡瑞里亞予蘇聯（Finland Promotion Board, 2005）。

蘇芬戰爭的代價顯示，大國若採取高姿態來壓迫小國，小國難以力保中立，往往得在抗拒和屈服之間做抉擇。儘管芬蘭堅守中立立場，並與蘇聯簽訂『互不侵犯條約』，然終無法抵擋蘇聯強權的政治索求。

（二）二戰期間——尋求抗衡

芬蘭在第二次世界大戰開始後，被迫在納粹德國與蘇聯兩者間擇一結盟。芬蘭因喪失領土的悲憤、以及對蘇聯再次入侵的擔憂；再加上，部分芬蘭菁英認為，與德國保持友好關係，或許可藉德國與蘇聯的抗衡，而為芬蘭帶來安全。隨著德國在西線戰事的節節勝利，芬蘭輿論很快轉向親德，且在蘇聯對芬蘭施加愈來愈沉重的外交壓力下，芬蘭逐步走上結盟德國、對抗蘇聯的道路（張亞中，2008：175-76）。

在第二次大戰期間，芬、德兩軍自 1941 年起，共同分擔北歐攻蘇戰事，並成功收復卡瑞里亞，惟芬蘭並非完全聽命德方指揮。芬、蘇戰事持續進行 3 年餘之後，史達林於 1944 年夏季，再度集結優勢兵力進襲芬蘭，亦即歷史上所稱的「續戰」(Continuation War)。1944 年芬蘭與蘇聯單獨簽署『終戰條約』，芬蘭不僅須償付鉅額賠款，亦須割讓國土予蘇聯。

芬蘭與蘇聯的兩次交戰，皆頑強抵抗，惟不幸面臨割地賠款的命運。芬蘭在歷經中立與抗衡策略的失敗後，瞭解到地緣政治的現實性，遂轉而面向東鄰的蘇聯強權。

（三）二戰結束——走向扈從

二戰之後的芬蘭對蘇態度，一改過去的理想主義，而以務實的地緣政治為考量，遂採取順從蘇聯的策略，亦即採取「迎合順從」(adaptive acquiescence) 的策略。其運作的方法有二，分別為「讓步」(concessions) 與「不結盟」(non-commitment) (Mouritzen, 1988a: 365)。

冷戰時期，芬蘭與多數國家一樣，得為己國的意識價值、經濟與安全理由，在美蘇兩極間選邊站。芬蘭與當時的軍事強權蘇聯為鄰，在抗衡失敗的歷史經驗下，再加上，蘇聯對其西北邊境的安全顧慮，芬蘭領導人遂

認為，若要鞏固芬蘭的主權獨立，須與蘇聯維持友好關係(Austin, 1996: 1)。

芬蘭於冷戰時期的對蘇策略，係由巴錫基維總統（Juho Kusti Paasikivi，任期 1946-56）確立基礎。為確保芬蘭的獨立，巴氏於處理外交問題時，盡量避免與蘇聯的利益衝突，並採取合作策略。1956 年巴錫基維總統去世，吉科寧總統（Urho Kekkonen，任期 1956-82）延續巴錫基維的對蘇政策。因此，整個冷戰期間，芬蘭對蘇聯所採取謹慎而自制的路線，遂被稱為「巴錫基維－吉科寧路線」（Paasikivi-Kekkonen Line）(Austin, 1996: 1)。此路線為芬蘭對蘇聯採取讓步策略的產物，係冷戰時期芬蘭對蘇外交政策的主軸，目標為建立與蘇聯的友好關係。

芬蘭與蘇聯於 1948 年簽訂的『芬蘇友好合作互助條約』（*Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance*），是兩國關係的基礎。事實上，從條約的內容來看，蘇聯企圖將其西北邊境的戰略需要，鑲嵌在芬蘭的安全與國防中（Austin, 1996: 6）。該條約第一條明文提到，倘若德國或其盟國，欲借道芬蘭領土，針對蘇聯進行軍事攻擊時，芬蘭願承擔責任，擊退侵略，必要時，蘇聯提供協助，或與蘇方共同行動(Allison, 1985: 174)。傳統上，此條約被視為，芬蘭外交政策的緊箍咒。因此，芬蘭採行看似中立、實則扈從的政策（Austin, 1996: 7）。

芬蘭扈從蘇聯的形象，被 1960 年代的西德媒體，型塑出「芬蘭化」（Finlandisation）一詞。芬蘭化係形容芬蘭因卑屈於蘇聯，限縮該國執行獨立外交政策的能力（Austin, 1996: 2-3）。本質上，芬蘭化指的是政府的決策，透過隱約的、漸進的過程，導致國家主權，悄悄地逐漸流失（Allison, 1985: 2）。

芬蘭化體現在芬蘭的內政上，就是避免任何的政策或聲明，被解讀為具有「反蘇」的傾向。再者，實施「自我審查」機制，以免媒體出現任何對蘇聯有負面印象的新聞或消息。同時，查禁數千冊具反蘇色彩的書籍，避免流通於芬蘭境內的公共圖書館。更甚者，透過修法，賦予政府電檢權力，可逕行刪剪電影中，反蘇的影像內容。此外，向芬蘭政府尋求政治庇護的蘇聯公民，通常會遭到芬蘭當局，遣送回蘇聯。

參、芬蘭與俄羅斯時期

由於蘇聯瓦解與冷戰結束，先前受蘇聯統治或箝制的國家，尤其是東歐國家，紛紛尋求加入歐盟組織。若從國際層級結構的角度分析，在主宰國失去主導的意圖後，依附國亦因而失去順從的對象。換言之，東歐與蘇聯、或是芬蘭與蘇聯的扈從結構之解構關鍵，是主宰國從上而下的解體（陳欣之，1997：40）。

此外，芬蘭學者蘇特拉（Pekka Sutela）指出，1990 年代初，芬蘭開始尋求對歐洲的重新定義（Sutela, 2001）。芬蘭除與俄羅斯聯邦重簽『友好條約』，亦積極融入歐洲社會。

一、芬蘭對俄羅斯的定位

（一）加入歐盟前

蘇聯解體後，芬蘭承認俄羅斯聯邦繼承蘇聯的地位，當時的芬蘭總統柯維斯托（Mauno Koivisto，任期 1982-94）認為，倘若俄羅斯恢復大國地位，可能重蹈向外擴張的企圖。因此，柯維斯托總統仍持謹慎的態度與俄交往。芬俄兩國並於 1992 年，簽訂『芬蘭與俄羅斯關係基礎之協議』，取代 1948 年所訂的『芬蘇友好條約』（Sutela, 2001）。

促成芬蘭重新定位外交政策的關鍵因素，在於蘇聯的權力結構，發生重大的變化。此後，芬蘭轉而向西加入歐盟（Mouritzen, 1998a: 285）。芬蘭於 1992 年 5 月提出加入歐盟之申請，除因蘇聯的迅速崩解外，另有政治與經濟因素的考量。芬蘭的政治考量，主要為國家安全層面。在經濟因素上，芬蘭相當依賴對外貿易，當時歐洲共同體的貿易，占其外貿的比重過半。芬蘭擔心歐洲的整合發展，對該國造成市場的排擠效應（張亞中，2008：191-92）。

（二）加入歐盟後

芬蘭於1994年12月舉行入盟公投，獲得57%的選民支持。隨後，於1995年1月1日，芬蘭正式成為歐盟會員國²（Finland Promotion Board, 2005）。芬蘭加入歐盟後，因其與俄羅斯的相鄰關係，使得歐盟與俄羅斯的跨境合作，成為歐盟的政策考量之一（Piket, 2003）。再者，芬蘭期望成為歐盟與俄羅斯的溝通橋樑，增進歐盟與俄羅斯關係。

2000年芬蘭進行修憲後，削弱總統的外交權，轉而加重總理職責（Sutela, 2001: 8）。因此，芬蘭總理的對俄政策理念，顯得格外重要。李伯能（Paavo Tapio Lippone，任期1995-2003）總理力圖使芬蘭成為歐洲核心國家，並在歐盟的外交與安全政策上，尤其是，北方政策（Northern dimension）與對俄政策，扮演專業積極的角色（Heikka, 2004: 1）。芬蘭提議的北方政策，旨在促進俄羅斯與歐盟的合作，尤其是在能源與環保領域。芬蘭認為能源與環保議題，深受俄羅斯與歐盟的共同關注（Sians, 1999: 14）。

芬蘭現任總理范荷能（Matti Vanhanen，任期2003-）的對俄政策理念，係期望能在廣泛的基礎上，促進與俄國各層面的雙邊關係；同時，芬蘭亦積極致力於發展歐盟對俄之政策。此外，芬政府將提昇對俄政策的協調與整合；增進芬蘭民眾對俄國的瞭解，並促進雙邊在公民社會領域的合作；以及芬蘭支持俄羅斯整合融入國際條約的體系架構（Prime Minister's Office (Finland), 2009: 8）。

二、雙邊關係與合作

冷戰結束後，維持俄羅斯的穩定，對芬蘭至關重要。芬蘭重視與俄羅斯的雙邊關係與實質合作，芬蘭支持俄羅斯朝民主法治與市場經濟（Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2006）的方向發展。1991年以降的芬俄關係，朝對等的合作方向邁進。至今，兩國已發展出密切的往來。

² 與芬蘭同時加入歐盟的國家，尚有瑞典和奧地利。

芬蘭除積極活絡與俄國的貿易、觀光以及投資關係外，亦防範不利情事自俄國傳入，諸如，犯罪問題以及疾病傳染等(Prime Minister's Office (Finland), 2009: 94)。

(一) 政治層面

芬蘭與俄羅斯高層間的政治對話，呈現公開與定期化的互動模式。兩國總統、總理與外交部長一年定期會晤兩次，芬俄經濟委員會(Finnish-Russian Economic Commission)的相關部會首長，亦同樣一年會晤兩次(Government of Finland, 2009: 12)。

(二) 經濟層面

近年來，雙邊貿易急速擴增，惟遭受全球經濟危機的影響，從2008年秋季開始，芬蘭對俄出口出現小幅消退。不過，2008年，俄羅斯仍為芬蘭最主要的貿易夥伴，雙邊貿易總額達177億5,195萬歐元，占芬蘭貿易總額之13.91%。近年來，芬蘭對俄出口，每年約以20%的速度增長。2008年俄羅斯高居芬蘭出口市場之首，出口金額為76億1,158萬歐元，占芬蘭出口總額的11.62%(經濟部國貿局，2009)。其中，以機械、車輛與零組件等商品，占一半以上的出口額。部分手機與全部汽車產品，屬於復出口產品，即在第三國製造，進口至芬蘭，再由芬蘭出口至俄羅斯。這些產品從芬蘭出口至俄羅斯前，通常附上俄文版的使用手冊。復出口的總值，約占芬蘭對俄出口總值的25%至30%。除手機與汽車外，部分的家電、電子與化學產品，亦為復出口產品的大宗(Simola, 2008: 18-19)。

至於進口方面，芬蘭最重要的進口來源亦是俄羅斯，金額達101億4,037萬歐元，占芬進口總額的比重為16.33%(經濟部國貿局，2009)。芬蘭主要自俄羅斯進口的項目為能源，比重約占70%；其餘是金屬、原木與化學產品，則各約占10%(Simola, 2008: 18)。換言之，俄羅斯為芬蘭主要的能源供應者。事實上，芬蘭的天然氣全仰賴俄羅斯進口。此外，該國35%的能源消費，係進口自俄羅斯(Government of Finland, 2009: 12)。

芬蘭與俄羅斯為促進雙邊經濟合作，特別設立政府間的經濟委員會，委員會轄下設有 12 個工作小組。芬蘭對俄羅斯的投資估計達 50 億歐元。相較之下，俄羅斯企業對芬蘭的投資則顯保守(Government of Finland, 2009: 12-13)。

另外，在觀光旅遊方面，俄羅斯觀光客明顯增加，每年約 200 萬俄羅斯人至芬蘭觀光，該國超過四分之一的觀光收入來自俄羅斯。俄羅斯不但為芬蘭外國旅客的最大來源國，芬俄兩國人民的往來，亦非常頻繁，舉例來說，2008 年芬蘭駐俄大使館發出超過 70 萬張簽證，並且，大部分為多次出入境簽證(Government of Finland, 2009: 13-14)。

(三) 邊境合作

芬蘭與俄羅斯的疆界確定於 1947 年的『巴黎和平協議』(*Paris Peace Agreement*)。雖然芬國有些團體主張討回蘇聯時期，所失去的卡瑞里亞(*Karelia*)等土地，但官方則宣稱，對俄羅斯沒有領土的需索(CIA, 2009)。芬蘭成為歐盟會員國後，芬俄邊界成為歐盟與俄羅斯的芬蘭段邊界。芬蘭全境共設立 65 個邊防站，其中 30 個位於芬俄邊境(Niemenkari, 2002: 2)。

從俄國戰略利益的角度來看，俄羅斯與芬蘭相鄰的區域，除了牽涉俄國北部海域的國防安全之外；亦涵蓋可拉(*Kola*)半島上的軍事基地³、以及有俄國第二個首都之稱的聖彼得堡；另外，涉及波羅的海(*Baltic Sea*)航運通道的安全。

就邊界安全而言，芬蘭首重的焦點區域，就是其東南邊境的安全。緊密的跨國合作，尤其是與俄羅斯邊防部隊的合作，可提升邊境的安定(*Prime Ministry's Office*, 2009: 93)。芬蘭與俄羅斯間的邊境合作，可追溯自 1960 年的『邊境管理協議』(*Border Regulation Agreement*)，此協議並於 1997 年簽署修訂協議。芬俄邊境合作，主要項目為防範非法移民、邊境意外調

³ 俄羅斯海軍的北方艦隊所屬的戰略核子潛艇基地，就位於可拉半島。再者，該半島已探勘出蘊藏豐富的石油與天然氣。因此，可拉半島深具戰略意義。

查與邊界保衛等。芬蘭邊境防衛隊（Finnish Frontier Guard）與俄羅斯聯邦邊境防衛隊（Russian Federal Border Guard Service）並於 1993 年簽署『犯罪預防協議』（*Crime Prevention Agreement*）（Niemenkari, 2002: 12）。

芬蘭與俄羅斯跨境合作的四大優先目標，分別為支持交通運輸網的發展、提升環境保護、促進經濟發展以及支持地方政府的小型計畫等（Piket, 2003）。近年來，邊境發展為俄芬關係的關注議題（Ermolaev, 2009）。2008 年，約有 100 萬車次的卡車，通過瓦林瑪（Vaalimaa）、努拉瑪（Nuilamaa）與伊瑪特拉（Imatra）邊境站，其中大部分為過境運輸。另外，預計在 2010 年底，從聖彼得堡直通赫爾辛基的高速鐵路工程，即可動工。完工後，「聖彼得堡——赫爾辛基」的路程，僅需花費 3 個半小時，可望進一步帶動兩國的觀光（Government of Finland, 2009: 14）。

肆、當前芬蘭對俄政策

芬蘭當前對俄政策，係立基於運作良好的芬俄關係，以及歐盟與俄羅斯的關係。歐盟的對俄政策，無法取代芬蘭的對俄政策，兩者具有相輔相成的互補性（Government of Finland, 2009: 3, 17）。

一、政策背景

芬蘭政府於今（2009）年 4 月通過『俄羅斯行動方案』（*Russia Action Plan*），做為當前的對俄政策綱領。芬蘭制定『俄羅斯行動方案』的背景，係體認到現今的多數安全威脅，需要進行國際合作，採取共同行動，例如環保運動、組織犯罪、疾病、天災、恐怖主義與大規模武器擴散等問題（Hopkinson, 2004: 1）。對芬蘭乃至於歐盟而言，東境的俄羅斯，目前雖不致構成軍事威脅，但存在犯罪猖獗以及軍火、毒品與人口販運問題。因此，須與其建立緊密的合作關係，協助該國解決前述問題，方助於邊界地區之穩定（Hopkinson, 2004: 5）。

二、政策緣起

（一）國家安全

芬蘭處理對俄關係的原則，係基於國家安全。俄羅斯的對內與對外政策，皆會影響芬蘭對俄政策的制定（Government of Finland, 2009: 3）。根據芬蘭政府公布的安全與國防報告，揭示俄羅斯的國家發展，是影響芬蘭安全環境的最重要因素。對芬蘭而言，一個朝向民主、尊重人權、崇尚法治與市場經濟目標邁進的俄羅斯，符合該國的利益（Prime Minister's Office (Finland), 2009: 74）。

（二）睦鄰合作

芬蘭政府認為維護國家利益的最好方式，係透過國際合作，芬蘭因而特別加強全球雙邊關係的提升，尤其是與鄰近地區（Prime Minister's Office, 2009: 70）。睦鄰合作（neighbouring area cooperation）遂成為芬蘭外交與安全政策的主要目標。睦鄰合作的主要項目，包括加強與鄰國關係、維護區域穩定、支持區域內經濟與社會的均衡發展、提升環境保護與核能安全、打擊組織犯罪、預防毒品與傳染病的擴散等。俄羅斯為芬蘭雙邊睦鄰合作的對象，主要係針對該國的西北地區，包括莫曼斯克省、卡累里亞共和國、加里寧格勒省與聖彼得堡市（Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2004: 2-4）。

三、政策目標與執行

『俄羅斯行動方案』的專責協調機構稱為「俄羅斯論壇」（Russia Forum），由芬蘭總理擔任主席（Government of Finland, 2009: 17）。此行動方案的主要目標與措施，可歸納為強化對俄關係、協助歐盟與俄國關係、推動環保合作以及培育對俄專才等四大類。

（一）強化對俄關係

芬蘭政府為加強與俄羅斯的關係，特別重視兩國在經貿、邊境與文化等層面的合作。首先，在經貿關係層面，芬蘭將自由貿易與經濟合作列為首要目標。芬蘭政府認為自由貿易將突顯俄羅斯在歐洲經濟的角色，尤其是俄羅斯一旦成為世界貿易組織（World Trade Organization）的正式會員國，將開啓更寬廣的貿易與投資機會。

芬蘭政府認為透過經濟合作，能協助俄羅斯經濟朝向多元化發展，尤其是創新合作，可提升俄羅斯的競爭力。芬蘭將協助該國企業參與俄羅斯的大型策略性投資計劃，例如巴倫支海（Barents Sea）、涅涅茨（Yamal-Nenets）、裏海與薩哈林等地區的油氣開發計劃，以及 2014 年索契（Sochi）冬季奧運會的開發計劃。同時，並協助改善芬蘭企業於俄羅斯的營運機會，協助解決公權力的干涉問題。為此，芬蘭駐俄使節與相關駐外單位，將提供資訊協助芬蘭企業，芬蘭商貿中心業於 2009 年 2 月啓用，主要協助芬蘭企業在巴倫支地區的出口和商務活動。

其次，在邊境合作層面，芬蘭計畫與俄羅斯加強邊境管理與司法合作。為強化邊境管理，一則必須進行跨境運輸的基礎設施建設；二則簡化通關手續，希望說服俄羅斯終止單方面的清關管理規定；三則確保交通運輸的順暢，並在俄羅斯西北地區與芬蘭建立一個共同的運輸市場。另外，芬蘭與俄羅斯的移民當局將建立業務往來，以防止第三國的非法移民進入芬蘭與歐盟境內；司法當局則致力於司法業務合作，共同打擊跨境犯罪。同時，芬蘭亦將加強邊境地區傳染性疾病的預防與控制。

第三，則是在文化交流層面，主要透過文化論壇活動的形式。芬蘭成立「俄羅斯與東歐研究中心」，促進兩國文化合作的發展。同時，並支持俄境內的芬蘭裔居民維護母語暨傳統文化的努力。芬蘭計畫於 2009 年在俄聖彼得堡設立「芬蘭之家」（Finland House）。另為增加俄羅斯民眾對芬蘭的認識與熟悉，芬蘭政府決定資助入口網站的架設，針對全球的俄語人口，傳遞芬蘭的相關資訊，以提升芬蘭在俄形象。

（二）協助歐盟與俄國關係

芬蘭的豐富對俄經驗，成為參與歐盟制定對俄政策的有力條件。芬蘭因充分瞭解俄羅斯事務的特質，再加上與歐盟的緊密整合，因而能影響歐盟對俄政策的制定。芬蘭的積極參與，展現於主動關注歐盟與俄羅斯的新協定談判；再者，希望促成俄羅斯與歐盟的免簽證措施，同時呼籲申根國家與俄羅斯達成多次簽協定；繼續建議俄羅斯簡化外籍人士登記的繁複手續，並催促俄羅斯放寬工作證的取得；持續推動歐盟與俄羅斯海關申報單的數位傳輸服務，以簡化俄羅斯的海關手續；以及促進歐盟與俄羅斯邊境的安全合作與發展等議題。

（三）推動環保合作

面對全球氣候變遷與環境惡化的壓力，芬蘭認為應與俄羅斯共同因應全球氣候變遷的挑戰。俄羅斯對氣候變遷、貧窮等全球議題的責任日漸加重，俄羅斯是否同意溫室氣體的減排以及參與消除貧窮的政策對話，有其重要性，因此，芬蘭當盡己國之力，與俄羅斯發展對話機制，協助上述目標的實現。除此之外，芬蘭政府尚期望加強波羅的海區域合作，以減輕芬蘭灣的環境負擔。為此將鼓勵俄羅斯以『赫爾辛基委員會波羅的海行動方案』（HELCOM Baltic Sea Action Plan）為基礎，主動參與波羅的海地區的環境保護工作。例如參與「北方政策環境夥伴」（Northern Dimension Environmental Partnership）計劃。

（四）培育對俄專才

為培育對俄專才，芬蘭擬執行下列計劃：提高芬蘭科技與教育在俄羅斯的能見度、資助芬俄聯合研究計劃、於俄羅斯成立芬蘭研究機構，以及兩國研究人員的交流等。重視對俄專才的養成，為芬蘭對俄行動方案的特點之一。芬蘭當局認為，盡可能瞭解俄羅斯，符合該國的國家利益。過去幾年來，芬蘭挹注相當經費於俄羅斯研究領域，目前已擁有厚實的學術基礎，惟有關地緣政治與俄羅斯經濟、國際地位等議題的進一步發展，則相

對薄弱，尚須透過長期研究計劃的資助，確保俄羅斯研究的延續性與前瞻性（Government of Finland, 2009: 16-17）。

伍、芬俄關係的未來發展

芬蘭對俄政策的優先考量為國家安全，在全球層次的面向，大規模毀滅性武器的擴散、恐怖主義與區域衝突等跨境安全威脅，勢必對芬蘭的國家安全造成影響。在區域層次的面向，當前芬蘭的安全環境，深受歐盟、俄羅斯及北約組織的影響。茲就安全環境的角度，分析影響芬俄未來關係發展的變數。

一、安全環境變數

（一）歐盟

歐盟在危機處理、能源、運輸與傳染病預防等諸多層面上，皆對芬蘭的安全政策產生影響。例如，歐洲安全與國防政策所強調的危機處理、反恐與國防裝備合作，即符合芬蘭的需求。另外，歐盟整合的深化、擴大與睦鄰政策（尤針對俄羅斯），皆強化了芬蘭的國家安全（Prime Minister's Office, 2009: 64-74）。

（二）俄羅斯

芬蘭關注俄羅斯的發展，最主要原因係攸關芬蘭的安全環境。俄羅斯在芬蘭的鄰近地區擁有政治、經濟與軍事利益。雖然，俄羅斯最穩定的邊境地區係與芬蘭相鄰的地帶，但俄羅斯正從事軍力提升與武器裝備的現代化，且繼續在芬蘭的鄰近地區部署核武，因此，仍不能排除武力威脅的可能性。尚且由 2008 年 8 月喬治亞事件透露出，俄羅斯會使用武力捍衛國家利益的事實。雖然喬治亞危機距離芬蘭遙遠，但仍衝擊歐盟與俄羅斯關係，甚至影響芬蘭（Prime Minister's Office, 2009: 66-67）。此外，歐盟成

員國相當倚賴俄羅斯能源，當俄羅斯以能源做為影響政治的工具時，亦會影響歐盟的安全政策（Prime Minister's Office, 2009: 67）。

（三）北約組織

芬蘭視北約組織為最重要的軍事安全合作組織。芬蘭參與北約的和平夥伴協定與相關合作，主要針對危機管理的運作（Prime Minister's Office, 2009: 98）。芬蘭自 1992 年成為北大西洋合作委員會（North Atlantic Cooperation Council, NACC）觀察員，1994 年開始參與北約和平夥伴計畫，1997 年加入歐洲—大西洋夥伴委員會（Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC），此委員會成立後取代北大西洋合作委員會（Sierla, 2007: 21）。芬蘭參與北約活動的目的，主要係為強化參與國際危機處理的能力，以及參與北約和平夥伴計畫架構下的危機處理演習（Sierla, 2007: 24-26）。芬蘭期望未來俄羅斯能進一步改善與北約關係，以增進區域穩定（Prime Minister's Office, 2009: 74）。

二、考量因素

在芬蘭已成為歐盟成員國的事實下，影響芬俄關係發展的主要考量因素，係芬蘭加入北約組織與否，以及俄羅斯的對外政策。

（一）加入北約與否

儘管波羅的海的愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛等三國，均先後加入北約⁴（North Atlantic Treaty Organization, 2009a）。但芬蘭顧慮俄羅斯的立場，目前僅與北約維持和平夥伴關係，尚未表達加入北約的意願（North Atlantic Treaty Organization, 2009b）。芬蘭當局認為該國已致力參與北約的活動，並已取得緊密夥伴的地位，因此，維持現狀與成為正式會員國，所獲致的國家利益，兩者差異不大（Sierla, 2007: 26）。何況，目前芬蘭與俄羅斯

⁴ 目前北約的會員國數目為 28 國。

的關係良好，在俄羅斯反對北約東擴的情況下，一旦芬蘭成為北約的正式會員國，勢必衝擊兩國關係。

芬蘭駐俄大使安東能（Matti Anttonen）於今年 4 月接受媒體訪問時，特別強調近年內，芬蘭不會加入北約（Ermolaev, 2009）。此外，為避免挑釁俄羅斯，芬蘭對於與波羅的海國家進行軍事合作的議題，亦持謹慎的態度（Mouritzen, 1998a: 285）。芬蘭的舉動，印證芬國學者耶卡（Henrikki Heikka, 2004: 1）的看法，渠認為芬蘭對俄羅斯仍存危機意識，擔憂俄羅斯日後再度崛起，成為主要的軍事強權，屆時，芬蘭可能得再次面臨與俄交戰的命運。

（二）俄羅斯對外政策

芬蘭對俄策略的制定，亦牽涉到俄羅斯對西鄰國家的外交政策定位，究竟是側重在「現狀」（*status quo*）的維持，或是重建以往秩序的「修正主義」（*revisionist*）。換言之，維持現狀意謂俄國接受目前與該區域國家的疆界劃分；倘若是修正主義，則具有向外擴張的意涵，或許回復前蘇聯的邊界，甚至是沙俄時期的疆域（Mouritzen, 1998b: 10-11）。

歸結來看，芬蘭安全環境的確保，可分為兩大面向，其一，來自東面的俄羅斯。倘若，俄羅斯採取維持疆界現狀，芬國的外在環境則可確保。一旦俄羅斯走向恢復帝國光榮的路徑，則芬蘭面臨的外在環境，就處於不安全的狀態。其二，則是來自西面的歐盟與北約的擴張。芬蘭不論加入歐盟或是北約，均有助於提升芬蘭的安全狀態。甚者，如果同時兩者兼具，則芬國的安全更加有保障。

陸、結語

檢視 1920 年代至今的芬蘭與俄羅斯關係，再次印證透過不同時期的國家目標與利益，確會主導不同的對外策略。1920 年代至二次大戰爆發，芬蘭的國家目標係確保國家獨立，而在國家亟待發展的情況下，若加入反

蘇陣營，勢必引起蘇聯的武力威脅，因此，選擇中立政策為本身爭取生存空間。第二次世界大戰初期，德國納粹勢力稱霸歐洲，芬蘭夾在蘇聯與德國兩大軍事強權之間，為減少依賴於蘇聯的軍事、政治與經濟關係，以及欲收回失土的企圖，而選擇與蘇聯的敵手，亦即德國結盟，芬蘭欲藉助德國的力量，來抗衡蘇聯。二戰結束後，世界進入美蘇兩極對抗的格局，芬蘭在歷經割地賠款的慘痛失敗後，轉以務實的地緣政治為考量，遂採取扈從蘇聯的策略，以換求國家生存與發展。

蘇聯解體之初，芬蘭當局對俄羅斯仍存顧忌，而謹慎與俄交往。此情況至 1995 年芬蘭加入歐盟後，出現轉變。芬蘭成為歐盟會員國後，國家安全與經濟利益皆獲強化。芬蘭積極參與歐盟與俄羅斯的關係發展，並以歐盟與俄羅斯溝通橋樑自許。現今的芬蘭政府認為維護國家利益的最佳方式，係透過國際合作，因此，目前的對俄政策理念，係透過廣泛的雙邊合作，全面促進芬俄關係。依照芬蘭當前對俄羅斯的重視程度，尚無加入北約的跡象，推估近年內仍將維持現狀，亦即僅與北約維持和平夥伴關係，以避免衝擊芬俄關係。總的來說，當今芬蘭在國際舞台上，仍會顧慮俄羅斯的立場，而且俄羅斯的對內、對外政策走向，亦對芬蘭的外交政策有所影響。然而，此不同於蘇聯時期的芬蘭化現象，易言之，芬蘭不再採卑屈默從的姿態，而擁有獨立執行外交政策的能力。

參考文獻

- 吳玉山。1997。《抗衡或扈從——兩岸關係新詮》。台北：正中。
- 陳欣之。1997。〈國際體系層級的建構與霸權統治〉《問題與研究》46卷，2期，頁23-46。
- 張亞中。2008。《小國崛起——歷史轉捩點上的關鍵抉擇》。台北：聯經。
- 經濟部國貿局。2009。〈芬蘭海關 2008 年芬蘭對外貿易統計〉。(http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT920&report_id=100318) (2009/10/11)。
- Allison, Roy. 1985. *Finland's Relations with the Soviet Union: 1944-84*. Basingstoke: Macmillan.
- Austin, Daniel. 1996. *Finland as a Gateway to Russia: Issues in European Security*. Aldershot: Avebury.
- Central Intelligence Agency. 2009. "Finland," *The World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html>) (2009/10/05).
- Ermolaev, Dmitrii. 2009. "Rossiya i Finlyandiya: otnosheniya bez problem." *Riga Rosvesty.Ru* (<http://www.inosmi.ru/translation/248612.html>) (2009/09/28).
- Finland Promotion Board. 2005. "Main Outlines of Finnish History." (<http://finland.fi/Public/default.aspx?contentid=160058&nodeid=41806&culture=en-US>) (2009/10/05).
- Fox, Annette Baker. 1959. *The Power of Small States: Diplomacy in the World War II*. Chicago: University of Chicago Press.
- Government of Finland. 2009. "Russia Action Plan." (<http://formin.finland.fi/Public/Print.aspx?contentid=162837&nodeid=15148&culture=en-US&contentlan=2>) (2009/09/28).
- Heikka, Henrikki. 2004. "Russia and Europe: A Finnish View." Paper presented at the Russia's European Choice Conference, Helsinki, December 11.
- Hopkinson, William. 2004. "Sizing and Shaping European Armed Forces: Lessons and Considerations from the Nordic Countries." Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Policy Paper*, No. 9 (<http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP07.pdf>) (2009/09/28).
- Johnston, Alastair I. (江憶恩)。1989。〈弱國怎樣面對強國〉《美國月刊》4卷，5期，頁86-93。
- Kekkonen, Urho. 1943. "Good Neighbourliness with the 'Hereditary Enemy.'"

- Speech delivered at a meeting organized by the Swedish Agrarian Union, Stockholm, December 7. (<https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/9735/TMP.objres.1440.html?sequence=1>) (2009/11/20).
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2004. *From Support to Partnership: Finland's Strategy for Cooperation in its Neighbouring Areas, Eastern Europe and Central Asia*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2006. "Finland's Foreign and Security Policy." (<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=2&culture=en-US>) (2009/11/20).
- Mouritzen, Hans. 1998a. "Lessons for Alliance Theory," in Hans Mouritzen, ed. *Bordering Russia: Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim*, pp. 283-95. London: Ashgate.
- Mouritzen, Hans. 1998b. "Focus and Axioms," in Hans Mouritzen, ed. *Bordering Russia: Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim*, pp. 1-15. London: Ashgate.
- Niemenkari, Arto. 2002. "The Finnish Border Security Concept." Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DECAF), *Working Paper Series*, No. 7 (http://www.dcaf.ch/_docs/WP07.pdf) (2010/1/23).
- North Atlantic Treaty Organization. 2009a. "NATO Member Countries." (http://www.nato.int/cps/en/natolive/nato_countries.htm) (2009/10/10).
- North Atlantic Treaty Organization. 2009b. "Partner countries." (<http://www.nato.int/cps/en/SID-57C932D5-A2BCF416/natolive/51288.htm>) (2009/10/10).
- Piket, Vincent. 2003. "EU Enlargement and Neighbourhood Policy." *Russian Regional Perspectives Journal*, Vol. 1, No. 3 (<http://www.iiss.org/programmes/russia-and-eurasia/copyof-russian-regional-perspectives-journal/rrp-volume-1-issue-3/eu-enlargement-and-and-neighbourhood-policy/>) (2009/09/28).
- Prime Minister's Office (Finland). 2009. "Finnish Security and Defence Policy 2009." (www.vnk.fi/english) (2009/09/28).
- Sains, Ariane. 1999. "What is the Northern Dimension?" *Europe*, No. 388, p. 14.
- Simola, Heli. 2008. "Trade with Russia and Its Importance for Finnish Companies." *Bank of Finland Bulletin*, No. 2, pp. 17-26.
- Sierla, Antti. 2007. "Effects of Finland's Possible NATO Membership." (<http://www.finlandnato.org/public/download.aspx?ID=26424&GUID={DE78551A-B95A-471B->

9018-1469DA535ED9}) (2010/1/23).

Sutela, Pekka. 2001. “Finnish Relations with Russia 1991-2001: Better than Ever?”
BOFIT Online, No. 11 (<http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/A68E86D6-C4D3-48CD-B18F-77AB55159B20/0/bon1101.pdf>) (2009/09/28).

A Small Country with Its Powerful Neighbor: Finland-Russia Relations

Bai-Ku Wei

Assistant professor, Institute of Russian Studies

National Chengchi University, Taipei, TAIWAN

Abstract

Finland is a small country with the political and militant threats from its powerful neighbor, Russia. During the Cold War, Finland undertook a special diplomatic pattern, so-called “Finlandization,” against the Russian threats. The collapse of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) changed Finland’s geopolitical environment. Nowadays, Finland has close economic tie with the Russian Federation (RF). Russia is one of the most important trade partners of Finland. Furthermore, the volume of transit traffic has grown rapidly. This article intends to analyze the Finnish diplomatic attitude toward the USSR and to examine the dynamics of relations between Finland and the RF. In the article we will analyze the historical background of Finnish foreign policy toward Soviet Union. Then, we will explore the development of Finland- Russia relations.

Keywords: Finland, Russia, Finland-Russia Relations, bandwagoning, Finlandization