

俄乌冲突下瑞典、芬兰中立政策变化的原因及影响

杨友孙

【内容提要】俄乌冲突爆发后，瑞典、芬兰决定加入北约，这意味着北欧国家持续多年的中立历史彻底终结。追根溯源，北欧五国的中立皆因冲突而生，但此番俄乌冲突却使瑞典、芬兰放弃中立，其背后深层原因是西方身份的拉力、新型威胁的推力和瑞典、芬兰同频共振的合力等因素共同作用的结果。虽然两国放弃中立不会立即引发其他中立国“跟风”，但将弱化它们的中立性，对国际关系产生消极影响。在大国对峙的紧张氛围下，中立政策发挥作用的空間将越来越小。只有大国尊重联合国宗旨和多边主义，真正维护中立主义，才能更好发挥中立国和中立政策的积极作用。

【关键词】乌克兰危机 北欧国家 中立政策 中立主义

【作者简介】杨友孙，上海政法学院政府管理学院教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2023) 02-0142-25

中立国是国际体系中的重要一环。目前，国际公认的中立国有瑞士、奥地利、瑞典、芬兰、爱尔兰、哥斯达黎加和土库曼斯坦 7 个国家。此外，丹麦、挪威、冰岛也曾长期保持中立，可见中立政策在北欧五国都有深厚的民意基础。2022 年 2 月 24 日俄乌冲突的爆发给欧洲安全带来巨大冲击，也在很大程度上动摇了欧洲中立国的中立政策。作为距离俄罗斯最近的北欧国家，一向秉持中立的瑞典、芬兰于 2022 年 5 月 18 日向北约递交入约申请书，正式放弃了中立政策。那么，俄乌冲突是导致两国放弃中立的导火索还是根本原因？其将对中立政策或中立主义产生何种影响？本文将通过分析北欧国家中立政策的缘起、发展以及瑞典、芬兰放弃中立的深层原因，来探究未来中立主义的前景以及欧洲安全格局的变化与发展趋势。

一、北欧国家“中立政策”的缘起与发展

学术界对“中立”（neutrality）的描述虽多，但差别不大。瑞典学者奥韦·布林（Ove Bring）认为，“中立”是指“当其他国家处于战争状态时，一个国家保持不偏不倚，不参与敌对行动”。^[1]瑞士学者亚历山大·斯普林（Alexander Spring）认为，“中立”意味着一个国家不与其他国家武装冲突的状态。^[2]可见，“中立”包含两个基本要素：其一，“中立”是与战争紧密相关的一种状态；其二，秉持“中立”的国家在战争状态下不参与军事行动，并对交战各方不偏不倚。至于中立国在和平时期是否需要维持中立则相对模糊，国际上关于中立国权利义务的主要制度——《海牙第五

[1] Ove Bring, “The Concept of Neutrality: Origins and Challenges: From the Peace of Westphalia to the European Union,” in Igor S. Novakovićeds; *Neutrality in the 21st Century – Lessons for Serbia*, ISAC Fond published, pp.19–27, 2013.

[2] Alexander Spring, *the International Law Concept of Neutrality in the 21st Century: An Analysis of Contemporary Neutrality with a Focus on Switzerland*, Zurich: Dike, p.34, 2014.

公约》和《海牙第十三公约》也未明确此点。^[1]

一直以来，北欧五国在经济、社会、文化等领域都呈现繁荣之势，但在国际舞台上却相对低调，并长期保持中立传统。这或多或少是缘于瑞典中立政策成功实践的示范。美国学者艾拉·威廉·扎特曼（Ira William Zartman）认为，“如果能找到一个地区在国际舞台上协调一致的证据，斯堪的纳维亚半岛将最为典型，在那里，三个甚至五个国家之间的合作和前景的相似性高度协调……其共同特点是有中立目标，共同氛围是意识形态中立，尽管各国的中立受到各自历史、政治和传统的影响而有所不同。”^[2]从1814年瑞典实行中立至今，北欧国家的中立政策大致经历了五个阶段。

第一阶段：中立政策的初步尝试（1814—1945）

作为北欧最强大国家，瑞典的一举一动都对该地区有着巨大影响，“中立政策”也由瑞典首倡，并逐渐扩展到他国。可以说，瑞典是北欧地区中立政策的中枢和灵魂。

19世纪初，作为斯堪的纳维亚半岛和波罗的海地区大国的瑞典在法国、俄罗斯等国的冲击下走向衰落。1808年2月，俄罗斯利用法俄结盟，进攻瑞典，迫使后者签订《腓特烈港和约》，将奥兰群岛和整个芬兰收入囊中；作为回报，俄罗斯协助瑞典击败了丹麦。因此，瑞、丹于1814年1月签订《基尔和约》，丹麦被迫将挪威割让给瑞典。但挪威不甘臣服于瑞典，不久后爆发了瑞典—挪威战争。挪威战败后，双方签订《莫斯公约》，建立了瑞典—挪威联合王国。1815年，维也纳会议认可了这一合并。^[3]此后，瑞典再未

[1] 世界部分国家于1907年10月18日签订《海牙第五公约》和《海牙第十三公约》，确立了中立国的基本准则、权利和义务。其要旨是：除非在本国受到侵略的情况下，中立国不发动和不参与战争。两个公约的中文版分别参见：<https://wenku.baidu.com/view/45e6462893c69ec3d5bbfd0a79563c1ec5dad7d8.html>；<https://wenku.baidu.com/view/a75a1fef2fc58bd63186bceb19e8b8f67c1cef0c.html>。

[2] Ira William Zartman, "Neutrality and Neutrality in Scandinavia," *The Western Political Quarterly*, Vol.7, No.2, pp. 125-160, 1954.

[3] Franklin Daniel Scott, *Sweden, the Nation's History*, SIU Press, p.317, 1988；霍世涛：《瑞典中立外交及其若干特点》，载《西欧研究》1985年第2期，第22-25页。

直接参与战争。因此，国际一般认为瑞典的中立政策伊始于1814年，瑞典也将1814年作为其中立政策的开创之年。1834年，英俄因近东问题剑拔弩张，为了避免卷入战争，瑞典国王卡尔十四世（Charles XIV John）提前宣布中立，这被认为是瑞典中立政策的正式确立。^[1]

和瑞典一样，丹麦和挪威也有较长中立传统。1864年与普鲁士和奥地利的战争使丹麦认识到，弱小国家想要求得自保就应该保持中立。因此，其主要政党均将中立视为本国唯一可行的外交政策。^[2]此后，虽然德、英、俄在波罗的海地区展开激烈争夺，但丹麦政府始终置身事外，避免卷入战争漩涡。1905年，挪威从瑞典独立后依然保留了其中立政策，并于1907年步瑞典、丹麦的后尘签署并批准了《海牙第五公约》和《海牙第十三公约》。

在第一次世界大战前夕，北欧出现“联合中立”趋势。1912年12月18日，挪威根据上述《海牙公约》发布“皇家法令”，允许交战国船只在不侵犯挪威主权及中立政策、停留时间不超过24小时、获得同意的前提下进入其领海。^[3]12月21日，瑞典、丹麦、挪威三国政府在斯德哥尔摩共同发表了“关于中立规则的宣言”，强调三国将一致遵守《海牙公约》的中立规则，任何一个国家在未与其它两国充分协商的情况下不得擅自改变政策。^[4]中立政策使得瑞典、丹麦、挪威在一战中免于战火，一战之后独立的冰岛、芬兰也因此效仿它们选择了中立政策。

第二次世界大战前夕，随着战争阴霾日渐厚重，北欧五国政府代表于1938年5月27日聚首斯德哥尔摩，共同签署了“中立宣言”，表示将共守中立，

[1] Krister Wahlbäck, *The Roots of Swedish Neutrality*, the Swedish Institute, Stockholm, pp.7-12, 1986.

[2] Mikkel Runge Olesen, "To Balance or Not to Balance: How Denmark Almost Stayed out of NATO, 1948 - 1949," *Journal of Cold War Studies*, Vol. 20, No. 2, pp.63 - 98, 2018.

[3] "Rules of Neutrality, Established by Royal Ordinance, December 18, 1912," *International Law Studies*, Vol.17, pp.184-186, 1917.

[4] "Declaration by Norway, Denmark, and Sweden in reference to Neutrality Rules, December 21, 1912," *International Law Studies*, Vol.17, pp.183-184, 1917.

遵守1907年的《海牙公约》及丹麦、挪威和瑞典1912年签署的“中立规则”，在未事先与其他四国协商的前提下，任何一方不得改变中立规则。^[1]

二战爆发后，北欧五国再次宣布保持中立。瑞典力图建立一个由北欧和波罗的海国家组成的中国立国集团，以通过集体中立方式避免卷入战争，但未能如愿。北欧中立国在二战中的命运并不顺遂：冰岛被英国占领（1941年被美国接管）；丹麦、挪威被德国占领；芬兰遭苏联入侵，被迫卷入战争；只有瑞典凭借较强的武装力量及灵活中立——早期偏向德国，后期偏向同盟国——才得以保全。

可见，北欧五国在这段时期的中立政策虽然存在差异，但均出于对国家安全的现实考量，避免提前站队，以便在冲突时根据形势选择盟友，呈现出明显的机会主义中立特征。

第二阶段：中立政策分化（1945—1949）

二战期间，北欧各国中立政策遭遇大面积失败，这既体现出北欧国家在地缘政治、实力、外交等方面的多样性，也体现了中立国面对战争时的脆弱性。

出于对周边大国的普遍不信任，二战结束之初，在瑞典厄斯滕·温登（Östen Undén）政府主导下，1948—1949年期间北欧国家曾一度试图建立“斯堪的纳维亚防务联盟”（Scandinavian Defense Union），希望通过区域合作实现联合武装中立。对于该防务联盟，丹麦和冰岛基于意识形态方面的泛斯堪的纳维亚主义、对瑞典军事力量的强烈信念、二战时被占领的惨痛教训以及国内政治局势，起初有意加入。^[2] 挪威的立场则稍有不同，二战期间，

[1] “Declaration between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden for the Purpose of Establishing Similar Rules of Neutrality, signed at Stockholm,” *League of Nations – Treaty Series* 1938, May 27, 1938.

[2] Nikolaj Petersen, “Danish and Norwegian Alliance Policies 1948–49: A Comparative Analysis,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 14, No. 3, pp. 193–210, 1979; Dan Reiter, *Crucible of Beliefs—Learning, Alliances, and World Wars*, Ithaca, NY: Cornell University Press, pp.146–165,1996.

瑞典对德国入侵挪威保持沉默与英国积极协助挪威抵御德国形成了鲜明对照，使挪威对以瑞典为核心的北欧防务联盟持怀疑态度，更愿意结交北欧之外的盟友。^[1]

由于美国反对北欧国家建立“中立防务联盟”，以及1948年4月苏芬《友好、合作与互助条约》的签订，使事态发生了变化。在得知美国不确保为“斯堪的纳维亚防务联盟”提供武器支持后，挪威果断退出了谈判；^[2]而丹麦也担心该防务联盟将限制其在冷战中自由选边。最终，丹麦、挪威以及美国控制下的冰岛在1949年加入北约。不过，它们仍然保留着一些中立元素，例如挪威曾发表通告，禁止外国军队在和平时期使用其领土上的军事基地；丹麦也禁止外国使用除格陵兰岛之外的本国军事基地。^[3]“斯堪的纳维亚防务联盟”受挫后，瑞典和芬兰分别走向了不同的中立道路。

第三阶段：瑞典、芬兰“不结盟”中立政策的黄金时期（1949—1991）

冷战时期，由于美苏两大集团总体保持均势，以及东西方从对抗走向缓和，作为中立国的瑞典和芬兰迎来了更大的活动空间。

1949年，当丹麦、挪威、冰岛加入北约之后，瑞典政府宣布采取“和平不结盟、战时守中立”（non-alignment in peace and neutrality in war）的政策。^[4]随着20世纪50年代中期“不结盟运动”的兴起，中立政策被普遍解释为“和

[1] Keir Giles and Susanna Eskola, “Waking the Neighbour – Finland, NATO and Russia,” Special Series of the Defence Academic of United Kingdom, 09/14, p.21, January 2009, https://www.researchgate.net/publication/280611718_Waking_the_Neighbour_Finland_NATO_and_Russia.

[2] Poul Villaume, *Allieret med forbehold: Danmark, NATO og den koldekrig: En studie i Dansk sikkerhedspolitik 1949–1961*, Copenhagen: Eirene, pp. 100–120, 1995, 转引自：Mikkel Runge Olesen, “To Balance or Not to Balance: How Denmark Almost Stayed out of NATO, 1948–1949”.

[3] Tom Hetland, “the soviet view of the Nordic countries and NATO, 1948–1952,” *Scandinavian Journal of History*, Vol.11, No. 2, pp.149–181, 1986.

[4] Christine Agius, *the Social Construction of Swedish Neutrality: Challenges to Swedish Identity and Sovereignty*, UK: Manchester University Press, pp.103–105, 2006.

平不结盟，战时守中立”。^[1]由于这个阶段瑞典、芬兰周边并未发生战争，因而中立政策主要体现为“和平不结盟”，而非“战时守中立”。

和平的国际环境使瑞典进一步拓展积极中立范畴，加入了各种不违反中立原则的组织和论坛，例如发起成立北欧理事会（Nordic Council），加入联合国、欧洲委员会（Council of Europe）、欧洲自由贸易联盟（European Free Trade Association）等组织。同时，依托中立地位优势，瑞典在联合国舞台上积极推动裁军、国际合作、社会防卫等事业。^[2]另一方面，瑞典坚持国防建设，突出“武装中立”概念，增加国防开支、维持普遍兵役制，加快发展军事技术，使瑞典在冷战期间拥有了自己生产的战斗机、潜艇、坦克和世界第四大空军。在不违反中立的前提下，瑞典还与美国等北约国家积极开展防务合作、情报分享等。因此在这个时期，瑞典保留着文化、制度方面的西方身份，只是未加入具有东西方阵营对抗性质的政治组织。这为冷战结束后其进一步融入西方奠定了基础。

芬兰的情况有所不同。在冷战初期，它被普遍视为苏联的势力范围，而非中立国，只在苏芬《友好、合作和互助条约》中提及，芬兰希望置身于大国冲突之外并根据联合国原则维护和平。1952年后，芬兰政府开始刻意凸显自身中立身份，时任总统巴锡基维（Juho Kusti Paasikivi）与总理吉科宁（Urho Kaleva Kekkonen）将芬兰的外交政策定位为传统中立思想与容纳苏联利益的糅合，形成了“巴锡基维 - 吉科宁路线”。^[3]1955年，苏联将波卡拉半岛（Porkkala Peninsula）提前归还给芬兰，苏军全部撤出了芬兰领土，芬兰的中立身份才开始被外界所承认。^[4]但芬兰的中立常常被称为“芬

[1] Thomas O. Schlesinger, *the United States and the European Neutrals*, Vienna: Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung, pp. 208-230, 1991.

[2] Ira William Zartman, "Neotalism and Neutrality in Scandinavia," *the Western Political Quarterly*, Vol.7, No.2, pp.125-160, 1954.

[3] Eric Solsten and Sandra W. Meditz edited, *Finland: a country study*, Federal Research Division, Library of Congress, p.57, December 1988.

[4] Jürg Martin Gabriel, *the American Conception of Neutrality Since 1941*, UK: Palgrave Macmillan, p.170, 2002.

兰化”或“亲苏中立”，即在内部事务上保持相对独立，而外交政策受到限制，尤其是要避免与苏联发生冲突。因而，它未加入北约、欧洲共同体，未参与马歇尔计划，也未参与苏联领导的华沙条约组织。总之，芬兰的中立“是一种设计出来的中立，旨在满足芬兰战后局势的特殊要求，并为该国的东方政治现实量身定做；它最终因冷战安全配置的崩溃而过时，并在一定程度上因其与过去的联系而受到质疑”。^[1]

但“亲苏中立”并未妨碍芬兰在国际上有所作为。为了避免两次世界大战期间的消极中立局面，芬兰也采取了“积极中立”政策，例如积极支持北欧国家防务合作；1955年12月加入联合国、北欧理事会，1961年加入欧洲自由贸易组织；1963年，时任芬兰总理吉科宁提出“北欧无核区”（Nordic NWFZ）建设；积极推动美苏战略武器限制谈判；推动欧洲安全合作会议，并为1975年欧安会最终文件在赫尔辛基的签署做出了重要贡献。

第四阶段：“军事不结盟”（1991—2021）

冷战后，两极格局解体，来自苏联的威胁解除。瑞典、芬兰中立政策的基础发生动摇，以“不结盟”为核心的中立逐渐转变为以“军事不结盟”为特征的中立。这种中立使两国在不参加军事同盟（主要是北约）的情况下，可以加入欧盟并参与欧盟共同外交与安全政策，并可以非成员国身份与北约进行军事合作，因而也被称为“后中立主义”。^[2]

瑞、芬两国1995年1月加入欧盟，是弱化其中立政策的第一个重要举措。尽管两国加入欧盟主要是出于经济方面的考量，但欧盟的溢出效应迫使合作从经济领域扩展到政治与防务领域，侵蚀了传统中立政策，使“不结盟”中立窄化为“军事不结盟”中立。《欧洲联盟条约》第42.7条规定，“如果一个成员国成为武装侵略的受害者，根据《联合国宪章》第51条，其他

[1] David Arter, “Finland: From Neutrality to NATO?” *European Security*, Vol. 5, No. 4, pp. 614–632, 1996.

[2] 金日：《从中立主义到后中立主义：瑞典外交政策之嬗变》，载《欧洲研究》2003年第1期，第109–120页。

成员国责任对其尽其所能进行援助。”^[1] 尽管该条款同时强调，“不得损害某些成员国的安全和国防政策的具体性质”，但瑞典、芬兰两国均无异议、自动遵守了这一条款。此后，两国与欧盟展开了紧密的军事合作。芬兰积极参与了欧洲军团建设；支持欧盟反恐行动；与欧盟其他成员国开展国际培训和军事演习；派遣军舰参与欧盟在索马里沿海海域进行的军事行动；支持法国对伊拉克和黎巴嫩施行的危机管理行动；2016—2017年，芬兰修改法律，允许向他国或拥有作战力量的行为体提供军事援助。瑞典则签署了欧盟《共同安全与防务政策民事条约》，并参与了一些民事危机管理行动；参与了欧盟永久结构化合作下的六个项目；加入了欧洲防务基金下的八个项目，并参加了欧盟的北欧战斗群。^[2]

瑞典、芬兰中立弱化的第二个重要行动是两国1994年成为北约“和平伙伴关系”成员国。此后，两国积极参与北约维和行动，与北约定期举行联合演习，分享军事方面信息。2014年克里米亚事件后，两国与北约关系进一步加强。同年9月，两国与北约签订了“东道国支持协议”（Host-Nation Support Agreements），使外国部队能够在两国境内开展演习、危机处理、军事行动并获得东道国支持。与此同时，两国还与北约创建了“伙伴关系互操作性倡议”和“增强型机会伙伴”两个新机制，旨在升级与“和平伙伴国”的装备互通性及安全与国防政策对话，以为未来的危机管理奠定基础。

第五阶段：走向军事结盟（2022年俄乌冲突之后）

2022年1月，芬兰总理桑娜·马林（Sanna Marin）表示，芬兰有可能申

[1] Mutual Defence Clause (Article 42.7 TEU), https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede200612mutualdefsolidarityclauses_/sede200612mutualdefsolidarityclauses_en.pdf.

[2] Clara Sophie, Ulrike Franke, “Ambiguous alliance: Neutrality, opt-outs, and European defense,” essay from European Council on Foreign Relations, June 28, 2021, p.35, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Ambiguous-alliance-Neutrality-opt-outs-and-European-defence.pdf>.

请加入北约，但她同时又表示，在其担任总理期间这“不太可能”发生。^[1]但俄乌冲突爆发后，她重申芬兰虽然“目前没有直接面临军事威胁”，但很可能加入北约。^[2]2月24日，瑞典政府也强调，鉴于俄罗斯入侵乌克兰后安全环境发生了根本性变化，加入北约是瑞典保护自身安全的最佳方式。^[3]

2022年4月21日，芬兰议会开始就加入北约的可能性进行讨论，并获得多数议会党派的支持。瑞典外交部长安·林德（Ann Linde）随即表示，瑞典也将加快对安全政策的考察，包括加入北约的可能性，“如果芬兰最终决定加入北约……自然会对我们的分析产生重大影响”。^[4]5月18日，芬兰、瑞典同时向北约提交了入约申请书，标志着两国正式放弃“军事不结盟”的中立政策。6月29日，北约马德里峰会决定邀请芬兰和瑞典加入北约，并同意签署入约议定书。7月5日，北约签署了瑞典和芬兰的入约议定书，为两国加入北约铺平了道路。按照程序，北约成员国将各自按程序对议定书予以审批。截至2023年2月初，除匈牙利、土耳其外的28个成员国都已批准。由于匈、土两国的反对并非源于原则性问题，因此不会对瑞典、芬兰加入北约构成实质性障碍。

纵观北欧国家的中立政策，其几经反复，最后因俄乌冲突而终结（参见图1）。历史上，自愿放弃中立地位的国家，罕有重返中立政策的先例，北欧也大概率不会再出现中立国。不过，俄乌冲突仅仅是“压垮”瑞典、

[1] “Marin on Nato: Finland should keep options open,” YLE News, January 1, 2022, <https://yle.fi/news/3-12255035>.

[2] “Finnish President: Putin’s mask comes off, showing ‘cold face of war’,” YLE News, February 24, 2022, <https://yle.fi/news/3-12332089>.

[3] “Sweden’s road to NATO,” Government Office of Sweden, October 5, 2022, <https://www.government.se/government-policy/sweden-and-nato/swedens-road-to-nato/.dongdao>.

[4] “Sweden to speed up security review as Ukraine puts NATO question in spotlight,” Reuters, April 21, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/sweden-speed-up-security-review-ukraine-puts-nato-question-spotlight-2022-04-21/>.

芬兰放弃中立的“最后一根稻草”，更深刻的原因还需进一步分析。

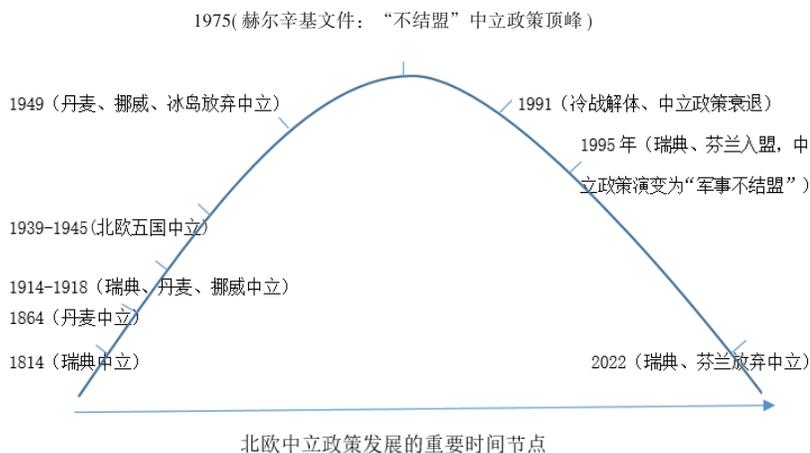


图1 北欧中立政策演化图

资料来源：作者自制。

二、对瑞典、芬兰放弃中立政策的三重解读

总体上，瑞典、芬兰中立政策经历了兴起、兴盛、衰退、消亡的过程，早期可谓“投机性”中立，冷战时期转变为“不结盟”中立，1995年之后收缩为“军事不结盟”中立，最终放弃中立。两国的中立始于战争又终于战争，但为何19、20世纪的战争使瑞典、芬兰走向中立，而21世纪的战争却促使它们放弃中立呢？这可以从三个角度进行解读。

第一、“西方身份”的“拉力”

从历史背景、文化传承来看，瑞典人通常将自己视为与西欧同质：它们具有较为一致的种族特征，使用相似的语言，同样信仰上帝，并拥有相近的价值观。^[1]芬兰虽曾隶属于东方的俄罗斯帝国，但自12世纪瑞典“十

[1] Mattias Gardell, *Islamofobi* (Islamophobia), Stockholm: Leopard, p.23, 2010.

字军”登陆芬兰半岛以来，西方身份一直是芬兰民族国家和芬兰社会认同的核心。^[1]冷战结束后，瑞典、芬兰本质上“自在”的西方属性开始转变为主动靠拢西方的“自觉”行动。

1991年10月，时任瑞典首相卡尔·比尔特（Carl Bildt）公开宣称“中立政策已不再适合瑞典”，并提出了三点转变：首先，中立政策不能再作为瑞典在欧洲框架内推行外交和安全政策的原则，瑞典应奉行符合其欧洲身份的政策；其次，欧洲安全结构正在转型，新的安全结构将建立在共同价值观基础之上，瑞典不能置身事外，而应在其中发挥作用；第三，增加国防开支，加强本国领土防御能力。^[2]同样在1991年当选的芬兰总理埃斯科·阿霍（Esko Aho）也表示，中立主义已无任何意义，芬兰应放弃北欧中立和孤立的传统观念，和其他欧洲国家一样，基于欧洲视野来解决本国的经济、环境等问题。^[3]随着1995年瑞典、芬兰加入欧盟，两国从“文化上西方、地缘政治上中立”的身份认知转变为“文化、地缘政治、安全结构”全方位的西方身份，超越了过去的“投机性”中立。这在很大程度上源于西方联盟体系发展、巩固而形成的巨大“拉力”。

从瑞典中立政策初创到第二次世界大战，欧洲虽然也存在着大国之间、集团之间的系统性、结构性冲突，但起因多缘于冲突的主角——英、法、德、意、俄（苏联）等国在不同时期形成各种并不稳定的集团，彼此争斗不休。北欧国家国小民寡，地处偏远，在多数时候并非大国争夺的焦点，更不处于相互冲突集团的敏感交界地带，因而通过“中立政策”避祸不失为良策。冷战期间，以苏联为首的苏东社会主义阵营和以美国为首的西方资本主义

[1] Marco Antonsich, “Cardinal Markers of Finland’s Identity Politics and National Identity,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol.46, No.4, pp.290–305, 2005.

[2] Address given by Carl Bildt on Sweden’s European policy, Bonn, November 13, 1991, Documents on Swedish Foreign Policy, Vol. I, p. 41, 1991.

[3] Jim Hoagl, “A Bogyman Theory of Government,” *the Washington Post*, June 2, 1992, <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1992/06/02/a-bogyman-theory-of-government/8b8cdd2b-0754-4668-9025-94e8248f2fc1/>.

阵营的对抗远远超越了传统军事竞争范围，是包括了政治制度、意识形态、经济、文化等领域的全面较量，而瑞典、芬兰也从集团对抗的边缘角落转变为东西方对抗的前沿地带。冷战结束后，国际关系中“东方”概念逐渐淡化；而“西方”概念却得益于欧盟和北约的扩大，在观念层面和实体层面都得到扩展和巩固，西方身份在欧美越来越获得了某种正统性和正向价值。在政治制度和意识形态领域，冷战结束被认为是西方民主的胜利，所有现代国家都将成为自由民主的普遍同质国家。^[1]在政治制度上，瑞典和芬兰均实行西式民主，与欧美各国有着相近的价值观和世界观，从而使它们对西方有着更强的认同感，也更容易相互接近。从国际关系角度来看，西方媒体与学术界鼓吹民主和平论，认为民主国家之间不会发生战争，跨大西洋民主共同体内部将不再有战争，国际社会将走上康德式的永久和平道路。^[2]至此，几百年来欧洲国家之间的“随机性结盟”已转变为“稳定性结盟”“永久性联盟”，而且联盟高度“制度化”，给实力较弱的北欧国家提供了集体归属感和确定性。正如瑞典政府所认为，如果坚持孤立中立，它就无法生存。^[3]

对于欧洲中小国家来说，西方身份不仅提供了归属感和确定性，还可以帮助自己在国际舞台上有所作为。瑞典、芬兰不仅可以籍此在西方联盟中站上更高平台，摆脱“另类”形象，使自身行为显得更加“恰当”，更可以通过西方身份拓展活动空间，发挥其在“人类安全”、环境、安全共

[1] [美] 弗朗西斯·福山著：《历史的终结与最后的人》，陈高华译，桂林：广西师范大学出版社2014年版，第215—216页。

[2] Zeev Maoz and Bruce M. Russett, "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-86," *American Political Science Review*, Vol.87, No.3, pp. 624-663, 1993; John M. Owen, "How Liberalism Produces Democratic Peace," *International Security*, Vol.19, No.2, pp. 87-125, 1994; [美] 亚历山大·温特著：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社2008年版，第288页。

[3] Susanne Berger, "the Great Paradox of Swedish Neutrality in the Cold War and Today," *War on the Rocks*, December 28, 2015, <https://warontherocks.com/2015/12/the-great-paradox-of-swedish-neutrality-in-the-cold-war-and-today/>.

同体、裁军、对外援助、第三方调解、推进多边主义等方面的独特作用。^[1]但西方身份对于瑞典和芬兰来说，重要性并非完全一样。瑞典的中立身份具有某种历史传统，承载着其国民的恋旧情怀，也是传统大党——社会民主党的意识形态和民意基础所在，因而并不容易放弃。对于芬兰来说，其中立身份具有强迫性，是芬兰对外政策的负累，并与历史耻辱相联系，而且是与西方身份彼此矛盾的。因此它急需以融入欧洲来证明自己，并借此冲淡不愉快的历史记忆，这使其在加入欧盟和北约过程中要比瑞典更加急迫，民意度也更高。

第二，威胁的来源、性质和特点发生变化，构成“推力”

现实主义联盟理论认为，国家结盟的主要目的是制衡威胁，而非制衡实力或强国，即如果弱国更具危险性，那么国家会与其他强国结盟，以制衡弱国。^[2]或者说，“一个国家感受到的威胁越大，它就越有可能依赖保护政策”。^[3]俄罗斯正是瑞典、芬兰所感知到的需要制衡的威胁来源。但为什么冷战期间的苏联威胁使瑞典、芬兰保持中立，而近年来的俄罗斯威胁却使它们放弃中立呢？这主要源于威胁的来源、性质和特点发生了变化，从而对两国放弃中立形成了“推力”。

从威胁的来源看，瑞典、芬兰主要关注欧洲安全局势及其对本国的直接威胁。2008年俄格战争、2014年克里米亚事件、2022年俄乌冲突使两国认识到，俄罗斯正试图改变冷战结束以来的欧洲安全秩序。时任芬兰总理

[1] Stefano Guzzini, "Foreign policy identity crises and uses of the 'West'," in Gunther Hellmann & Benjamin Herbortheds, *Uses of the West: Security and the Politics of Order*, Cambridge University Press, pp.13-36, 2017.

[2] [美] 斯蒂芬·沃尔特 (Stephen M. Walt) 著:《联盟的起源》，周丕启译，北京大学出版社2007年版，第5、20页。

[3] Tapani Vaahtoranta, Tuomas Forsberg, "Post-Neutral or Pre-Allied? Finnish and Swedish Policies on the EU and NATO as Security Organisations," Working Paper of the Finnish Institute of International Affairs, No.29, p.38, 2000, <https://www.files.ethz.ch/isn/19260/WP29.pdf>.

西比莱（Juha Sipilä）和瑞典首相斯特凡·勒文（Stefan Löfven）在2016年联合撰写的文章中强调，2014年俄罗斯对乌克兰及波罗的海周边地区的军事活动，使北欧邻国“面临着自冷战结束以来对欧洲安全最严重的威胁”。^[1]俄乌冲突更是使两国感受到来自俄罗斯不确定性威胁的严重性。瑞典外交部2022年4月出台的“安全环境变化报告”宣称，俄罗斯已对瑞典和周边地区安全构成了严重威胁，虽然瑞典目前的防务和安全合作为其与战略伙伴的高水平互操作性创造了条件，但其中不包括任何相互约束的防卫义务，如果瑞典成为威胁或攻击目标，则无法保证会得到帮助。^[2]也就是说，历史上导致北欧中立的是来源不明的“不特定”威胁，这种情况下，提前结盟可能造成对威胁的误判，也会限定战时的选择；而现在北欧面临的是来源清晰的“特定”威胁，提前结盟不仅不会导致上述后果，反而有助于预防和制衡威胁。

从威胁的性质来看，在冷战期间，瑞典、芬兰的中立得到西方世界和苏联的认可。苏联总体上采取“维持现状”策略：希望瑞典奉行孤立中立（isolated neutrality）而非亲西方中立；对芬兰则稍加约束，以确保它不会与苏联的安全利益背道而驰。^[3]苏芬《友好、合作与互助条约》要求芬兰不能成为他国攻击苏联的基地；芬兰的对外政策不能与苏联相冲突；在芬兰受到攻击时，需要经过双方协商后，苏联才能进行支援。此外，双方并无互助与合作的义务，也缺乏定期磋商机制，因而双方合作是一种宏观上、形式上的合作，缺乏具体内容。冷战结束后，俄罗斯明显衰落，欧盟、北

[1] Juha Sipilä and Stefan Löfven, “Long-term Perspective in Foreign and Security Policy Creates Stability,” Government Communications Department, January 12, 2016, <https://vnk.fi/en/-/long-term-perspective-in-foreign-and-security-policy-creates-stability>.

[2] Ministry of Foreign Affairs of Sweden, “Deterioration of the security environment – implications for Sweden,” Report of Ministry of Foreign Affairs of Sweden, No.8, p.5, 2022, <https://www.government.se/contentassets/05ffb51ba6404a459d7ee45c98e87a83/deterioration-of-the-security-environment--implications-for-sweden-ds-20228/>.

[3] Tom Hetland, “the Soviet view of the Nordic countries and NATO, 1948–1952,” *Scandinavian Journal of History*, Vol.11, No.2, pp.149–181, 1986.

约则趁机大规模东扩，遂引发俄罗斯强烈反弹。而俄方所发起的军事行动，使得苏联时期的抽象威胁转化为了具体威胁。自 2008 年以来，俄罗斯在波罗的海的军事存在和军事活动明显加强，迫使瑞典在 2017 年重新对哥特兰岛（Gotland）进行军事化。2014 年克里米亚事件更加凸显瑞典、芬兰的“哥特兰困境”，即如果俄罗斯突袭哥特兰岛，瑞典、芬兰将难以防守，而美国及北约在那里也兵力薄弱，难以采取有效救援行动，而且两国并非北约成员国，北约将不会启动集体防御第 5 条对其进行保护。^[1]虽然瑞典、芬兰两国 2016 年发布的政府报告均认为，俄罗斯不敢对任何一个主权国家进行军事侵略，^[2]但俄乌冲突表明，俄罗斯敢于通过军事行动来阻止一些国家加入北约。作为对俄乌冲突的应对，瑞典、芬兰和北约在伙伴关系框架内启动了“东道国支持协议”以及加强互动模式（Strengthened Interaction, MSI），强化了与当前危机相关的战略沟通、信息交流和协调，但两国不能参与北约决策，也不受集体防卫义务的保护。芬兰政府 2022 年 5 月的报告表示，目前的合作措施尚无法与北约成员国相比，更无法取代北约成员国的地位。^[3]

从威胁的特点来看，传统威胁是一种有形的基于军事力量的领土侵略或主权控制；而当代威胁则是全方位的，无形的非军事手段所占比重显著增加，例如网络安全威胁、信息威胁、核威慑、核辐射等。在这种情况下，

[1] Jonny Lindfors, “Gotland: A Nordic Defense Dilemma,” article of War Room—U.S. Army War College, October 12, 2018, <https://warroom.armywarcollege.edu/articles/gotland-dilemma/>.

[2] Mats Bergquist et al., “The Effects of Finland’s Possible NATO Membership,” the Ministry of Foreign Affairs of Finland, p.47, April 2016, <http://forin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=345685>; “Security in a New Era,” report by the Inquiry on Sweden’s International Defence and Security Cooperation, p.11, September 2016, <http://www.government.se/contentassets/989ee3fb59c545288713515805e82279/summary.pdf>.

[3] Ministry of Foreign Affairs of Sweden, “Deterioration of the security environment – implications for Sweden,” p.29, May 13, 2022.

不使用武力也可能发生战争，无法将非军事威胁和军事威胁完全区隔开。俄乌冲突已经展示了新型威胁的真实存在。现代主义者认为，在 21 世纪，没有一个国家能够孤立地确保其安全，国家间必须紧密合作共同应对威胁。^[1] 瑞典、芬兰以往通过自身武装力量进行“领土防御”的策略明显过时，这迫使它们从根本上改变国防政策，而加入北约可以使两国很好地应对新型威胁。

第三、瑞典、芬兰同频共振的“合力”

冷战结束后，两极对峙格局被打破，瑞典、芬兰的中立政策和对外政策的趋同性加强，在加入欧盟以及与北约签署联系国协定、东道国协议、增强伙伴关系等过程中基本同步。但这些趋同性掩盖不了两国拒绝加入北约的不同逻辑：对于瑞典来说，放弃中立的阻力具有“内生性”，即瑞典中立政策深入人心，多数民众都支持，瑞典社会民主党、左翼党和绿党等都厚植强烈的“中立情怀”；对于芬兰来说，其阻力具有“外生性”，即担心引发俄罗斯报复。

2008 年后，加入北约的议题开始进入两国公开讨论的范畴，2014 年的克里米亚事件使这种讨论更为广泛。两国携手加入北约、互相壮胆，是最可行的方法；而芬兰与瑞典之间密切的防务合作（即“FISE”）也为两国同时加入北约奠定了基础。时任瑞典国防部长斯滕·托尔格福斯（Sten Tolgfors）曾表示，瑞典加入北约有三个条件，即政治支持、公众支持以及芬兰也加入。^[2] 2016 年芬兰外交部的一份报告也指出：瑞典和芬兰共同加入北约可以发挥更大影响力，就像 20 多年前共同加入欧盟一样；相反，两国的不同选择将产生新的困局——若瑞典单独加入，芬兰将比目前更加暴露和脆弱，可能导致回到冷战情景，也将给瑞典带来“芬兰问题”；若芬

[1] Keir Giles and Susanna Eskola, “Waking the Neighbour – Finland, NATO and Russia,” Special Series of the Defence Academic of United Kingdom, 09/14, January 2009.

[2] Uusi Suomi, Ruotsinpuolustusministeri, “Natoon yhdessä Suomen kanssa,” February 16, 2008, 转引自：Keir Giles and Susanna Eskola, “Waking the Neighbour - Finland, NATO and Russia,” Special Series of the Defence Academic of United Kingdom, 09/14, January 2009。

兰单独加入，则战略上十分尴尬，因为这将使芬兰成为一个与北约没有领土连接的前哨。^[1]

然而，由于瑞典、芬兰在加入北约上存在上述异质性阻力，一直难以达成同步加入北约的协议，也无从判断对方是否会同时加入，这对双方加入北约构成了一种掣肘。

俄乌冲突爆发后，瑞典和芬兰的民众、精英等开始形成合力，情势发生转变。首先，两国民众的态度发生逆转。在俄乌冲突之前，尽管两国均有不少民众支持加入北约，但均未超过半数。冲突爆发后，两国支持加入北约的民众人数大幅上升。根据芬兰艾瓦智库（the Eva think tank）2022年3月的民调结果显示，60%的人支持芬兰加入北约，比2021年秋天增加了34个百分点。^[2]而根据芬兰广播公司（YLE）5月的调查，支持加入北约的比率进一步上升至76%。^[3]瑞典国家电视台（SVT）2022年2月进行的本国民调显示，41%的受访者支持加入北约，35%的人反对，虽然赞成者未超过半数，但首次超过了反对者。^[4]根据瑞典民意调查机构“Novus”2022年4月的数据，支持加入北约的瑞典民众已达到51%，首次超过半数。^[5]两国民众的支持给予政府以巨大信心，成为促成两国同频共振加入北约的

[1] “The effects of Finland’s possible NATO Membership: an Assessment,” Ministry of Foreign Affairs of Finland, pp. 6, 56, April 2016.

[2] Ilkka Haavisto, “At NATO’s Door: Russia’s invasion of Ukraine shifted the opinion of a majority of Finns in favour of NATO membership,” Finnish Business and Policy Forum – EVA Analysis, No.104, March 22, 2022, <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2022/03/eva-analyysi-no-104.pdf>.

[3] “Yle poll: Support for Nato membership soars to 76%,” YLE, May 9, 2022, <https://yle.fi/a/3-12437506>.

[4] “Support Grows in Finland, Sweden for NATO Membership,” VOA Learning English, March 5, 2022, <https://learningenglish.voanews.com/a/support-grows-in-finland-sweden-for-nato-membership/6469126.html>.

[5] “Swedish majority favour NATO membership: poll,” Business Recorder, April 22, 2022, <https://www.brecorder.com/news/40168740/swedish-majority-favour-nato-membership-poll>.

直接动力。

其次，国内执政党态度转变。在瑞典和芬兰，中右翼政党一般支持加入北约，而以社会民主党为主要代表的中左翼则反对加入。俄乌冲突爆发后，对于地区安全结构的新认识使两国执政的社会民主党均改变了立场。2022年5月12日，芬兰社会民主党主席、芬兰总理桑纳·马林宣布，她与来自民族联合党（National Coalition Party）的索利·尼尼斯托（Sauli Niinistö）总统共同决定支持芬兰加入北约。5月14日，社会民主党党委会（Party Council）同意芬兰加入北约。同日，社会民主党的议会小组也以压倒优势支持芬兰加入北约。^[1]在芬兰的鼓舞下，5月15日，瑞典执政党——社会民主党也宣布支持瑞典加入北约，来自社会民主党的总理玛格达琳娜·安德森（Magdalena Andersson）在新闻发布会上表示：“保证瑞典和瑞典人民安全的最好方式就是加入北约。游离于北约之外的政策曾很好地服务于瑞典，但它在未来无法更好地维护瑞典的利益。”^[2]

三、瑞典、芬兰放弃中立对中立制度的影响

根据目前进展，瑞典、芬兰有望在2023年正式加入北约，这将给北约、欧洲、北欧、瑞典与芬兰以及俄罗斯与西方的关系等各个方面带来深刻而持续的影响，如北约的影响力得到加强、欧盟和北约之间的重合性上升、欧洲的分裂被强化、北欧地区同质性加强等。不过，本文仅聚焦于其对欧

[1] “Finland’s ruling Social Democratic Party backs NATO application,” Xinhua News, May 5, 2022, <https://english.news.cn/20220514/e2689d47189644628c1df9a18587fc06/c.html>.

[2] Charlie Duxbury, “Dramatic U-turns by Social Democrats in Sweden, Finland paved way to NATO,” Politico, May 15, 2022, <https://www.politico.eu/article/dramatic-u-turns-by-social-democrats-in-sweden-finland-paved-way-to-nato/>.

洲中立政策和中立主义^[1]的影响展开探讨。

（一）瑞典、芬兰加入北约不会引起国内、国际法律制度的变化

瑞典、芬兰虽然维持了较长时间的中立，但它们并不是像奥地利、瑞士那样由“国内宪法+国际多边条约”所确认的严格中立，因此放弃中立从权利、义务角度并不会引起其国内、国际制度的巨大变化。从国内层面来看，瑞典、芬兰均未通过法律或正式制度确立“中立地位”，中立仅源自政府政策，并不与法定权利和义务挂钩。而且，从1994年成为北约的“和平伙伴”、1995年加入欧盟起，两国早已偏离“中立”原则，此次加入北约仅仅是沿着既定方向再迈一步，并不会引起国内法律制度的改变。从国际层面来看，瑞典的中立不是国际条约或国际法确定的；芬兰的中立政策源于苏芬双边条约，而该条约已随苏联解体而失效。关于中立的国际公约——《海牙第五公约》和《海牙第十三公约》事实上已经过时，且瑞典、芬兰并非是以中立国身份签署这两个公约的，因而放弃中立也不会引发关于中立的国际制度的变化。在欧盟范围内，因两国已遵守《欧洲联盟条约》“共同防御条款”，欧盟无需调整其制度。北约也不需要进行制度性变革，其第5条的“集体防御条款”将覆盖两国，而瑞典、芬兰将正式承担参加北约集体防务的成员国义务。此外，两国还需将防务开支提升到本国GDP的2%以上、参与北约的对外军事行动、必要时北约军队进入本国等。但考虑到历史传统及现实，预计两国会像丹麦、挪威一样保留个别中立因素，

[1]“中立主义”(neutrality)和“中立”(neutrality)词语接近。“中立”通常侧重指政策层面，而“中立主义”侧重指观念层面。美国学者萨米尔·阿纳布塔维(Samir N. Anabtawi)从三个方面分析了两者的细微差别：(1)中立只能以交战状态的存在为前提，但中立主义意味着平时期不介入；(2)中立一般带有某些权利和义务，而中立主义并不涵盖具有法律约束力的行为准则；(3)“中立主义”和“永久中立”也不同，“永久中立”地位意味着对国家活动的明确限制，而中立主义者不会限制其主权。参见：Samir N. Anabtawi, “Neutralists and Neutrality,” *The Journal of Politics*, Vol.27, No. 2, pp. 351-361, 1965。

例如不允许北约在其境内部署核力量等。

不过，放弃中立将有损两国的道义形象，尤其是瑞典作为“道德超级大国”的声誉将受到明显损害。两国转变为普通的北约成员国和欧盟成员国后，就难以在裁军、推动国际合作、斡旋等方面发挥中立国的特殊作用。此外，两国尤其是瑞典，长期以来具有浓厚的社会民主主义传统，作为中间力量的社会民主党在政坛处于主导地位，具有“意识形态中立”色彩。加入北约后，两国在意识形态、社会、经济发展模式等方面都会受到西方自由主义的更多影响，从而使“北欧模式”的光环逐渐褪色。

（二）欧洲“中立主义”将进一步衰落

瑞典、芬兰彻底放弃中立，是对世界中立主义的一次重击，虽对欧洲之外的中立国来说影响相对较小，但对于欧洲中立国而言影响巨大。

从体系性层面来看，对于欧洲其他中立国，西方身份的拉力、新型威胁的推力也同样会产生影响。而且中立国普遍是中小国家，在多数情况下是国际事件的被动接受者而非引领者。表面上，它们是独立制定对外政策，但实际上外部压力常常是决定它们外交政策的最大变量。^[1]而外部压力通常来自于国际体系中较强的国家或国家联盟。这些支配性力量往往并不喜欢中立主义，因为在强国看来，中立主义是一种试图超越体系影响的异己力量，很可能被对手所利用。俄乌冲突之后，北约在欧洲的支配力进一步强化，俄罗斯与北约直接冲突的可能性也在大幅增加，这将给欧洲中立国带来强烈的压迫感，最终很可能导致中立国或中立主义越来越难以立足。

从中立国层面来看，中立并非国家与生俱来的概念，而是国家为了生存而采取的一种对外战略选择。中立需要诸多现实条件，随着世界越来越

[1] Hans Mouritzen and Mikkel Runge Olesen, “The Interplay of Geopolitics and Historical Lessons in Foreign Policy: Denmark Facing German Post-war Rearmament,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 45, No. 4, pp. 85-110, 2010.

相互依赖及高科技飞速发展，中立国也必然越来越难以置身事外，当下欧洲中立国都已深深卷入欧洲一体化。而科技和战争手段的发展，也使“军事不结盟”“战时守中立”原则受到严重挑战，因为中立国已无法阻止导弹穿越其领空，也无法阻止网络、信息自由穿梭其国境内外。

俄乌冲突已凸显中立政策的艰难处境。当欧盟、欧安组织、欧洲委员会对俄罗斯进行制裁时，中立国陷入了尴尬——瑞典、芬兰、爱尔兰、奥地利、瑞士等中立国均跟随欧盟或北约对俄罗斯进行了制裁，这显然违反了“战时守中立”的基本原则。因此，在目前关于中立的国际法和国际制度严重缺乏的情况下，中立国根据形势需要改变中立政策或对中立进行新的阐释，将无法避免。

（三）瑞典、芬兰放弃中立将导致欧洲中立国发生分化

俄乌冲突以来，大多数欧洲中立国的“中立性”有所弱化，但程度不一。瑞典、芬兰放弃中立可能促使欧洲中立国分化出三种中立类型：

一是作为欧盟成员国的中立国，即爱尔兰和奥地利，其中立性将更加薄弱。与瑞典、芬兰类似，爱尔兰和奥地利均加入了欧盟，并与北约合作广泛。俄乌冲突以来，两国都配合欧盟对俄罗斯进行了制裁，并对乌克兰进行资金、医疗用品以及保护性军事装备的援助，如头盔、背心等。此外，两国亦同意参与欧盟“战略指南针”行动计划。该计划拟建立一支 5000 人的快速反应部队，以加强欧盟的共同防御和干预国际危机的能力。但两国因处于北约腹地而非邻近俄罗斯，俄乌冲突给其带来的安全压迫感低于瑞典、芬兰，其对于加入北约并不迫切。同时，两国中立地位的基石略有不同：爱尔兰的中立地位是由政府政策而非国内法所确立的，因此中立性较弱，放弃相对容易；奥地利在 1955 年宪法中规定了“军事不结盟”地位，但在经济、文化、社会等方面已完全融入西方，故也存在放弃中立的可能性。虽然目前两国民众与精英阶层尚不支持加入北约，但都已广泛出现了相关辩论，

加入呼声日益高涨。^[1]未来,不排除两国加入北约的可能性,但最可能的是,两国或将采取更加权变的中立政策。

二是非欧盟中立国,即瑞士、摩尔多瓦、塞尔维亚,其中立虽被削弱,但有望保持。三国均未加入欧盟,但其中立性在俄乌冲突中亦有所减弱。例如,瑞士跟随欧盟对包括俄罗斯总统、外交部长在内的一些高级官员实施了制裁,这在瑞士1815年中立以来的历史上尚属首次。俄乌冲突虽然给上述三国带来了巨大的安全压力,但一定时期内它们不大可能“跟风”瑞典、芬兰。瑞士具有200多年的中立传统,并将其中立性写入该国宪法;且身处西欧腹地而非冲突前沿,安全无虞,因此缺乏改变现状的动力。摩尔多瓦的“永久中立地位”也已入宪,其放弃中立的可能性不大。如果申请加入北约,即使俄罗斯不干预,也可能引发其国内德左共和国的强烈反对,从而导致内战或分裂。塞尔维亚在经济、政治、军事等方面都非常依赖俄罗斯,在可预见的未来也不可能申请加入北约。从三国国内政治力量动向和近期民调结果来看,均未出现要求放弃中立的呼声。但瑞典、芬兰所面临的“拉力”和“推力”在这些国家也是客观存在的,若俄罗斯被明显削弱,不排除它们最终放弃中立的可能性。

三是微型中立国,包括圣马力诺、摩纳哥、列支敦士登、梵蒂冈等,它们基本不会改变现状。这些国家并不属于大国争夺的核心地带。对它们来说,若采取不结盟政策,并不会失去朋友,而结盟反而是带来风险而非加强安全之举。因此,它们是最坚定的中立国。但是,在国际中立主义弱化和中立制度缺乏的情况下,它们作为中立国的意义也将减弱。

[1] Anna Schneider, “Neutrality Is Not an Option! Austria Must Follow Finland and Sweden into NATO,” *Worldcrunch*, June 1, 2022, <https://worldcrunch.com/world-affairs/austria-neutrality-nato>.

四、结语

瑞典、芬兰加入北约是时代变迁、欧洲安全结构变化等多方面因素共同促成的结果，俄乌冲突则扮演着催化剂的角色。而两国中立政策的转变，又成为国际中立制度松动和变化的风向标。在百年未有之大变局中，中立政策必将发生巨大变化。考察其未来走向，需要超越俄乌冲突，从其如何适应时代变迁的角度去思考。

“中立”本身具有强烈的道义感，在缓解冲突中可发挥大国不具备的作用。中立国所追求的理想在很大程度上契合联合国宗旨，联合国也在很多场合肯定了中立政策的积极作用。^[1]但由于相关国际制度并不健全，持续升级的大国竞争限制了中立国在国际舞台上发挥作用的空间：在大国武装冲突状态下，中小国能否保持中立值得怀疑；^[2]大国关系缓和时，中立国有可能发挥巨大作用，但同时也可能因为中立而丧失合作机会甚至导致孤立，这对经济欠发达的国家来说尤其不利。

鉴于中立政策和中立主义的道德色彩，人们往往倾向于夸大其积极作用，尤其是将瑞典、瑞士、奥地利、芬兰、爱尔兰等国长期免于战争归功于中立。然而实际上，奥地利和爱尔兰在很大程度上是因为远离东西方对抗的前沿，从而避免了战争。冷战期间，瑞典、芬兰则主要因为东西方大

[1] 例如，2015年12月12日，在联合国倡导下，各国代表在土库曼斯坦阿什哈巴德通过了《阿什哈巴德成果文件》，表达了联合国对中立国和中立政策的支持立场；2017年2月2日联合国大会第71/275号决议宣布每年12月12日为“国际中立日”，并表明联合国对中立国和中立政策的支持立场。参见：安理会第七十届会议文件：《阿什哈巴德成果文件》，2015；UN Assembly Resolution 71/275: International Day of Neutrality, February 13, 2017。

[2] Wilhelm Wengler, “Meaning of Neutrality in Peacetime,” *McGill law Journal*, Vol.10, No. 4, pp. 369-379, 1964.

国之间的平衡而侥幸平安。历史上也有很多失败的中立国，例如在二战期间的比利时、葡萄牙、挪威、卢森堡、冰岛等，并未幸免于战火荼毒；二战后，这些国家也不再选择中立。

中立本身并非国家追求的最高目标，国际和平和国家领土主权完整才是国家追求的目的，^[1]中立只是实现目的的一个手段。“中立地位”在更多时候往往是小国、弱国或者处于大国夹缝中的国家为实现国家生存、确保国家安全而实施的策略。这种策略的实质是试图通过回避矛盾来避免冲突，这等于将自身安全赋予外在因素，大国若想破坏中立，中立就难以存在。但同时也要看到，中立在推进合作、缓和冲突、斡旋、裁军、推进国际道义等领域具有不可替代的积极意义，而中立性的削弱也将给国际关系带来消极影响。未来，人类文明的发展必将给中立制度带来更多、更广阔的空间。为了使中立真正实现，最重要的还是取决于大国的立场。大国选择和平，尊重联合国宗旨和多边主义，而非一味寻求权力、影响力、势力范围，才能更好维护中立国的利益以及发挥中立国的作用，从而促进世界和平与国际安全。

【收稿日期：2022-09-01】

【修回日期：2023-02-12】

（责任编辑：邢嫣）

[1] Wilhelm Wengler, “Meaning of Neutrality in Peacetime,” *McGill law Journal*, Vol.10, No.4, pp.369-379, 1964.