

爲什麼不中立了？ 從關鍵時刻、地緣政治與決策模式分析瑞典與 芬蘭中立政策調整*

楊三億

國立中興大學國際政治研究所教授

摘要

瑞典與芬蘭是歐洲實施中立政策歷史相當悠久的國家，長期以來這兩國選擇中立作為外交政策主軸，不過2022年2月俄烏戰爭爆發後這兩國決意擺脫中立、改以申請加入北約為其新的外交目標，此種策略轉變對兩國與歐洲安全形成很大衝擊。芬蘭已於2023年4月4日加入北約，瑞典雖還未加入，不過該國國內朝野政黨已有共識，視北約為外交政策目標。本文所欲探討者乃是分析這兩國為何調整其長久以來堅守的中立政策理念，過往多數觀點認為瑞、芬兩國拋棄中立乃因俄烏戰爭威脅所致，但實際觀察兩國政策演變，俄烏戰爭僅是政策轉折最後階段，瑞、芬兩國中立政策調整有根本性因素。

本文認為：第一，2022年2月的俄烏戰爭僅是瑞典、芬蘭兩國中立政策轉型的末階段，1995年加入歐盟、2014年克里米亞半島危機、2022年俄烏戰爭等事件是一連串緊密相連、時序相關的重大時刻，這三個時刻不斷削弱兩國中立政策。第二，前述時刻不僅是兩國中立策略的連續轉折點，

* 作者衷心感謝兩位匿名審查人與編委會給予寶貴審查意見。

地緣政治因素還強化了這兩國中立政策調整的動力來源。第三，兩國國內決策模式削弱了由於重大政策調整而可能出現的政治挑戰，共識型決策讓重大政策調整得以獲得國內共識後通過。

關鍵詞：瑞典、芬蘭、中立、關鍵時刻、地緣政治、北歐模式

* * *

壹、前言

2022年2月24日爆發的俄國與烏克蘭間戰爭（以下簡稱：俄烏戰爭）至今仍未停歇，雙方仍持續進行武裝戰鬥，如以雙方投入兵力與軍事裝備來看，俄烏戰爭為冷戰時期結束以來規模最大的戰爭，戰爭爆發對俄國、烏克蘭、歐洲大陸，甚至國際安全格局都有重大衝擊。這一場戰爭影響如此深遠、對政治、經濟、社會、難民等議題都有著難以抹滅的印痕，我們很難在一篇文章中將所有議題爬梳清楚，因此本文將研究主軸聚焦在鄰近俄烏戰爭的芬蘭與瑞典兩國，研究這兩個國家為何改變其傳統中立策略，改以加入北約為其外交政策主軸。2022年5月12日芬蘭總統尼尼斯托（Sauli Niinisto）與時任總理馬琳（Sanna Marin）發表共同聲明，兩人連袂表示將在「未來幾天內迅速採取做出這一決定」（申請加入北約）；瑞典總理安德森（Magdalena Andersson）也在數天後與芬蘭總統的記者會中宣布將與芬蘭一同申請加入北約，此舉結束芬蘭超過70年與瑞典超過200年的中立政策。兩國拋棄中立其來有自，俄烏戰爭的確讓兩國感受強大的安全威脅：戰爭爆發後俄國四架軍機飛越瑞典哥特蘭島（Gotland）領空，其中兩架Su-24攻擊機並攜有核彈頭；8月18日芬蘭稱俄國米格31戰機侵犯領空，直接對芬蘭邊境施加壓力，兩國頓時高度緊繃，政府與民衆頓感極大壓力（Szumski 2022）。

俄烏戰爭爆發不僅讓兩國政治菁英迅速作出判斷，兩國國防政策也隨之作出調整，瑞典國防委員會（Swedish Defence Commission）發表報告指出，瑞典面對俄烏戰爭「最佳的防衛方式就是加入北約、透過加入北約共同提升瑞典與北約整體安全」（Sweden is best defended within NATO. Sweden's

forthcoming NATO membership increases security both for Sweden and for NATO.) (Swedish Defence Commission 2023)。芬蘭更是在戰爭爆發初期就決定申請加入北約，其對加入北約的看法是「如果芬蘭成為北約會員國，那麼芬蘭就可整合進芬蘭與聯盟共同協商的集體防衛體系下」(If Finland became a NATO member country, its defence would be integrated into the Alliance's collective defence in a manner jointly negotiated by Finland and NATO.)，在這個體系下面對外部安全環境威脅 (Ministry for Foreign Affairs of Finland 2022)。可以說俄烏戰爭對歐洲北部的瑞典與芬蘭產生了很大的衝擊，本文將從理論角度分析兩國中立政策調整的根本性因素。

從地緣上看，俄烏戰爭主要爆發地為烏克蘭東部與南部，瑞典與芬蘭雖鄰近烏克蘭，但戰爭爆發至今衝突仍多侷限在烏克蘭領土內，戰火幾乎少有波及至鄰近國家，且莫斯科離波羅的海哥特蘭島約1,200公里遠，中間還有波羅的海三國以為隔閡。本次戰爭規模雖為冷戰結束以來交戰方投入兵力最多的一場戰爭，然本次戰爭與第一次世界大戰或第二次世界大戰相較，俄烏雙方投入兵力與死傷人數與二次大戰規模仍有相當差距，既然瑞典中立能挺過兩次世界大戰、芬蘭中立也熬過冷戰時期試煉，為何兩國中立卻無法挺過俄烏戰爭？從表面上看，克里米亞衝突與俄烏戰爭改變了瑞典200多年中立政策，難道戰爭真有如此大的影響？本文將從這個角度分析瑞典與芬蘭兩國中立政策轉變，這個問題是本文研究的核心所在。

中立 (neutrality) 一詞起源於拉丁文 *neuter*，字面上的意義為 *neither*，也就是不偏向任何一方的意思。歷史上國家採取中立政策已有相當長時間，早於美國獨立初期，時任總統喬治·華盛頓 (George Washington) 就對英國與法國長久以來的交相征戰行為公開表示美國採取中立並不介入歐洲戰爭；1815年維也納會議確認瑞士永久中立地位，這讓瑞士成為首個經國際會議確認的中立國。隨後眾多歐洲國家，如比利時、盧森堡等國也曾以中立做為這些國家特定時期外交政策選擇，過往相當時間中立策略是若干國家外交政策重要參考，因為這些國家認為此舉可讓國家遠離戰火、避免被捲入他們所不想牽涉其中的戰爭 (蕭琇安 2008, 31-32；鄒忠科 1996)。由於中立政策很早就出現在歐洲出現，若干國家實施中立的時間也長，過往多數研究認為中立國不會輕易地變動既有

的中立政策，不過觀察實際政治發展，瑞、芬兩國近期拋棄中立政策、轉以加入北約，這些變化值得深入探討。

過往相當多研究指出國家面對外部強權競爭時為趨避風險避免戰爭，將盡可能地在激烈的地緣政治競爭過程中與強權保持等距關係（Pierson 1996；Bulmer 2009）。在眾多趨避風險的策略中，保持中立是其中一種形式，以中立或不結盟方式來回應強權對本國威脅，後文將提及這些中立個案特色所在。中立的設計理念在於這些國家避免捲入衝突的回應方式，所以是一種傳統抗衡／扞從模式的替代選項，但當前的瑞典與芬蘭面臨地緣政治危機時卻反其道而行、決定拋棄中立改朝向同盟策略前進。本文將以歷史制度論的關鍵時刻與地緣政治解釋瑞、芬兩國中立政策轉變之因，探索為什麼瑞、芬兩國在這個時刻出現政策轉變，另外內部決策模式也是理解兩國中立政策轉變的重要因素，本文將於文末一併討論。

貳、歷史制度論與地緣政治下的中立政策

歐洲是兩次世界大戰爆發主要地區，戰爭相當頻繁地出現在歐洲土地上，這就導致歐洲各國為保障各自安全而發展出各種不同的策略選擇，例如與強權組成同盟以對抗敵國的抵抗策略、或與敵對國家保持良好關係的友好策略。在這些不同策略類型中，若干歐洲國家選擇中立，其目的在於透過與強權的等距方式遠離戰爭、保障國家安全。俄烏戰爭爆發前瑞典、芬蘭、奧地利、瑞士、愛爾蘭等國皆屬此類，這些國家的中立政策的確讓它們很長一段時間遠離戰火，然戰爭爆發後瑞、芬兩國中立政策出現大幅度轉向，此種變化對安全研究有很大參考。

為了解瑞典與芬蘭兩國中立政策出現重大調整，本文選擇歷史制度論與地緣政治兩種觀點分析瑞、芬兩國政策轉變之因。首先，從時間與空間雙重因素角度來看，一連串因果效應減損兩國既有中立路徑的發展優勢；其次，瑞、芬所處的地緣空間環境觸發兩國決定拋棄中立政策改加入北約，時空因素觸發兩國走向軍事同盟政策。

一、關鍵時刻與中立政策

本文首先從時序角度理解政策轉型之因，過往歐洲整合相關研究途徑集中在政府間主義（intergovernmentalism），政府間主義認為歐洲整合動力來自於大國間競合關係，也就是主導整合的核心國偏好、議價與妥協的過程決定了政策與制度的產出（蘇宏達 2010；Grieco 1988）。政府間主義的理論框架能詮釋歐洲聯盟（European Union，以下簡稱：歐盟）整合進程，但對瑞、芬兩國調整中立政策之因則較不容易說明。相較於政府間主義，歷史制度主義（historical institutionalism，或稱歷史制度論）強調歷史對政策或制度產生的影響，這一學派認為歐洲不斷整合而形成一系列深化與廣化的政策內涵，無論是經濟、社會、文化或政治等政策面向，原有的整合路徑不斷深化歐盟整合，此種重視時序、歷史、路徑等的理論框架與理性主義詮釋途徑有所差異（林繼文 2001；徐斯勤 2001；黃宗昊 2010；曾建元 2001）。歷史制度論重視歷史因素對政策的影響，第一個概念是關鍵時刻（critical moment），關鍵時刻代表在時序上的某個時間點發生某個重要事件，該事件對後續發展有很重要的地位，當下環境所出現的重要事件對決策者與其他行為者的互動，以及其後所形成的制度或政策，將會不斷引導決策在既有路徑上發展。如果能夠確認該重大時刻產生了重大轉折，我們便稱這個時刻產生關鍵轉折（Critical Juncture）。關鍵時刻與節點（node）的概念相似，都是用重大事件來解釋原有路徑遭受破壞、進而建立新路徑的轉折過程（Mahoney 2000）。

第二個概念是路徑依賴，這裡所稱路徑依賴是指受關鍵時刻影響，行為者在互動過程中將因相似的理性選擇環境、相近的意識形態或價值觀而不斷在同一軌道深化。當行為者在該環境下不斷互動、並形成清晰可見的路徑後，此種不斷深化的模式就稱之為路徑依賴，一旦決策路徑形成，其後的政策發展或制度變遷都很可能在該路徑上持續推動，直至下一個新路徑的出現（Princen 2013）。

第三個概念是自我增強與正向回饋，在確立一系列重大事件所串連起的關鍵時刻後，路徑依賴現象伴隨關鍵時刻連帶出現，這時候理解路徑依賴現象的主要解釋方式即是自我增強與正向回饋。從理性思維角度來看，Pierson

所言的自我增強 (self-reinforcing) 或政治體系內正向回饋的過程 (positive feedback process in a political system) 強調路徑內發展的理性抉擇觀，也就是將理性行動邏輯納入路徑發展之上，行為者的行動範疇如果在既有軌道上推動，即可有效回應外界變遷、也可以在路徑上持續深化認同力量並降低諸多成本。

與自我增強概念相近的第四個概念是報酬遞增 (increasing returns)，解釋報酬遞增的因素可以從兩個面向切入，一是從經濟角度來看，保持在既有軌道上可以降低各項作業成本、並使投資效益極大化；二是從建構理論來看，深化的路徑有助於認同模式建立、從而使在這個路徑上的行為者都認同這一套行為模式，歐洲化 (Europeanization) (盧倩儀 2011；楊三億 2011；黃偉峰 2011)、社會學習論 (social learning theory) (Checkel 2001)、經驗學習論 (lesson-drawing theory) (McLaughlin 2002) 等都屬於同一範疇的研究途徑，這一類的研究核心理念都把制度或政策走向視為被解釋的對象，而將歷史時序上發生的關鍵事件及其發生於其後的路徑依賴作為解釋政策改變的主要變因 (Pierson 1996)。

第五個概念是制度慣性 (institutional inertia)。制度慣性是另一個了解制度 / 政策推展的面向，慣性來自於路徑依賴帶來的行動邏輯，使得行動被拘束在有限範圍裡，雖然理論上決策或行動的範圍無限，但慣性決策使得行為者習於既定模式，並以線性般邏輯持續深化決策過程。與此相關的是制度堆疊，由於經年累月的將行動拘束在既有的軌道上，政策的決策過程將層層堆疊在一起，也就可能會出現新舊政策交互混合現象 (Thelen 2003；Thelen and Steinmo 1992；North 1995)。這也就是說當新路徑建立之時，新路徑的報酬遞增效果也就漸趨明顯；相對的，舊路徑卻逐步出現報酬遞減效應，這將進一步削弱支持既有路徑的基礎。

如果我們把上述幾個概念放在一起，將關鍵時刻、路徑依賴、報酬遞增等幾個概念相互疊加，我們可以獲得一個清晰的圖像，這個圖像是由關鍵時刻所發動、並因事件本身不斷遞延其效果而形成的一種政策路徑，這種路徑可以放在一個前後關聯的時序上觀察。理解政策改變的方式在於原先路徑遭受打斷、導致先前路徑依賴與報酬遞增原則不再適用、原先建立的制度或政策

因危機爆發而被迫中止、行為者重新建立新的制度或政策因應環境改變、重新建立新的路徑發展，並導引出最後一個概念、也就是斷續均衡（Punctuated Equilibrium）。斷續均衡的理解與本文有極大相關，當一連串關鍵時刻的事件發生時，內部不同政治力量對政策發展方向看法並不一致，因此每一事件都是當下政治系統的均衡點，不過這個均衡點的發生都向新路徑持續偏移（Lyytinen and Newman 2006）。

將關鍵時刻與路徑依賴概念運用在歐洲安全研究上，就顯示出中立政策的轉變並非在一瞬之間達成，對歷史制度論者來說，冷戰是一個重要的分界點，冷戰期間的兩極對立幾乎「冷凍」了歐洲中立國家的外交政策走向，這一群國家冷戰期間的對外政策並沒有太大變動。不過隨冷戰結束與兩極體系瓦解，若干中立國取得新契機反思過往中立政策，這些國家開始適應局面變化、重新思考中立政策，冷戰後的歐洲安全從傳統兩極對抗與核戰爭風險轉變為區域威脅與非傳統威脅，中立政策內涵在這個新環境開始出現反思。

對中立政策研究者來說，改變原先既有路徑、在時序上出現重要時刻重新調整政策方向解釋，一般都會從關鍵時刻著手。關鍵時刻顯示出既有路徑與新路徑的分水嶺，在時序上某一個特殊事件引領決策者做出和以往不同的決策（Ikani 2019）。關鍵時刻著重觀察某一個特定時間區段中發生的特定事件，特別突出該事件對後續發展歷程的決定性影響、重視此未在預期內發生的事件對後續決策的關鍵地位；對重視時序的研究者來說，關鍵時刻當下發生的重大歷史事件具有很強的隨機、偶然的突發性質。關鍵時刻到來對周邊環境產生巨大衝擊波，行為者當下解決問題時選擇的方案與該事件有很大關聯（Christiansen and Vanhoonacker 2008）。

運用歷史制度論時幾個面向是需要注意的：首先，關鍵時刻重視歷史真實經驗對國家間互動的影響，而解釋歷史事件如何發揮影響力則需要仔細檢視事件的來龍去脈、以重新建構脈絡化的詮釋模式理解政策的變化關係，此種因果關係（causal relations）主要在於爬梳出事件發展過程的變因與政策產出，並就兩者間關係進行仔細推敲與推論，說明兩者間不僅具時序上關聯、同時還具有因果關係（Pierson and Skocpol 2002）。路徑演化觀點將關鍵時刻視為重大歷史事件發生的時序安排，關鍵時刻是一連串重大事件起點，在事件推波助瀾

下，行爲者（瑞典與芬蘭）不斷強化其拋棄傳統中立的外交政策。

其次，歷史制度論假定關鍵時刻的重大歷史事件具有很強大的動能，並認爲此種變革造成的影響能解釋既有軌道運作出現變化並導致政策變遷發生。不過關鍵時刻的產生未必是某一個特定時間點的特殊事件；不斷積累的一連串相關事件所觸發的變革可以爲政策帶來漸進式調整，這也就是說變革不一定僅爲一次性的突發事件、變革也可能是由一連串積累的相關事件疊加而成。再其次，漸進式變革之發生在於原先路徑已有相當深化的基礎，路徑變革並不容易在短時間內達成，但外在環境變化促使政府對政策調整仍須採取變革。第四，關鍵時刻雖能解釋政策變遷過程，但關鍵時刻發生後的路徑能否持續深化，由當下環境能否提供適切的動力而定。過往歷史制度論較著重關鍵時刻與路徑依賴效果，但對於強化路徑依賴現象的動力來源較少著墨，本文從關鍵時刻解釋政策變遷的發展脈絡，同時也就地緣政治因素解釋路徑依賴現象如何深化，以此說明路徑變革的動力來源。

二、地緣政治與中立政策

前文從時間角度理解歷史制度論之運用，接下來本文從空間的地緣角度詮釋中立政策轉變的動力來源。地緣政治是國際政治另一傳統主流理論，至今仍歷久彌新且具強大解釋力。古典地緣政治理論起源於歐洲大陸，諸多地緣政治觀與歐亞大陸相關，麥金德（Halford J. Mackinder）的主流學說將重心置於歐亞大陸，麥式認爲要統治世界，心臟地帶（Heartland）的控制乃屬必要，不過何處是心臟地帶，在麥金德的著作中是浮動的，無論是軸心地區、心臟地帶還是全球觀，麥金德所重視者乃是針對陸權（俄國）擴張過程中對海權（英國）的威脅，爲能穩固西方世界，麥金德提出一套重視陸權的地緣戰略、訴請海權國家重視與陸權國家之競爭（吳雪鳳 2019）。

無論麥金德的心臟地帶怎麼浮動，其認定的心臟地帶與前蘇聯地區有著密不可分的關聯。除了麥金德，將東歐地區視爲地緣競爭核心的還有史派克曼（Nicholas J. Spykman）的邊緣地帶說（Rimland），史派克曼認爲歐洲沿海地區、阿拉伯—中東沙漠地區、以及亞洲季風地區等是可以控制全球的決定性區域，誰能主導上述地區誰就能主導全球局勢。史派克曼的主張主要見諸其於耶

魯大學任教時所著之《America's Strategy in World Politics》與《The Geography of the Peace》兩本書籍，在這兩本書籍中闡述其對戰間期與第二次世界大戰爆發之觀點，強調邊緣地帶對地緣政治的重要性（Spykman 1938a；Spykman 1938b）。雖然今日與史派克曼所處的安全環境不大相同、邊緣地帶也相對處於浮動之中，但史派克曼對強權競爭下的邊緣地帶重視程度，對瑞、芬兩國政策轉型也可提供參考（Holmila 2020）。從當代地緣政治角度來看，歐洲安全核心關懷之一即是烏克蘭，烏克蘭可被視為當前海洋強權與大陸強權競爭的中間地帶國家，雙方都把烏克蘭視為未來權力結構的新均衡點，兩大強權相互競逐的權力結構是以俄國為核心的地緣政治觀與以西方為核心的地緣政治觀，兩者競相向中間地帶國家拓展勢力（吳玉山 1997a；1997b；楊三億 2017）。

除上述海權國家與陸權國家競爭中間地帶國家的觀察視野外，本文從另一個觀察歐洲地緣政治的視野是從歐陸安全核心關懷切入、並以同心圓圈方式理解環境變化。同心圓圈的概念是以核心向外遞延，當發生重大事件時，核心圈所受衝擊最大，然後隨關鍵時刻爆發的事件震波向外依序遞延，形成次核心或邊緣等不同的同心圓圈。核心圈概念在過往的歐洲研究已有相當歷史經驗，以歐盟整合與擴大過程來看，歐盟的擴大乃是以歐盟創始會員國、也就是所謂的核心圈會員國逐次向外擴大，這個順序是從歐洲西部的英國、愛爾蘭與丹麥、再向歐洲南部的西班牙、葡萄牙與希臘、再向歐洲北部的瑞典、芬蘭與中歐的奧地利、最後則是歐洲東部的中東歐國家，這個整合過程就是當代歐洲文明核心圈向外逐步遞延的過程，與此相關的是越靠近核心圈的國家，對歐洲整合事務通常扮演關鍵的領導者角色，較願意推動歐盟在各領域的整合（Lavenex 2011）。相似的整合過程也可見諸其他公共政策，例如歐盟難民政策，由於歐盟會員國橫跨東西、南北氣候差異大、兼各會員國經濟發達條件不同，那些距離歐盟邊界較遠的國家或難民不易到達的國度，通常對歐盟制定更一致的難民政策較不積極；相對的，位處歐盟邊境的第一線國家，如南歐的義大利、中東歐的波蘭或波羅的海等國高度重視邊界管制，經常要求歐盟應採取更為強硬的政策態度回應難民遷徙（Chou 2009）。地緣政治與核心圈概念說明歐洲安全受到地緣影響，不同核心圈國家對威脅感有不同認知，政策調整力道也不一樣，下文將首先從路徑演化與地緣政治兩個角度切入，分析瑞、芬兩國中立政

策調整。

參、芬蘭與瑞典中立政策轉型的路徑演化

從歷史上看，中立政策首見於歐洲國家，過往比利時、丹麥、荷蘭等國都曾實施過中立政策，比利時於1831年獨立至二次大戰爆發前為中立國，然因第二次世界大戰爆發與德國入侵，大戰結束後便拋棄中立政策轉向西方靠攏。丹麥也在1864年的普魯士戰爭後宣布中立並於1918年凡爾賽合約後取回北部省份Slesvig (Schleswig)，不過二次大戰爆發與其後德國入侵丹麥的舉動使得丹麥決定於戰後轉向北約 (Bludnikow 1989)。荷蘭於第一次世界大戰時宣布保持中立，且當時接納許多歐洲難民並給予庇護，然其中立政策因二次大戰而難以為繼，戰後也調整中立政策成為北約組織會員國 (Van Bergen 2010)，這些國家經驗說明中立政策要維繫並不容易。因此觀察芬蘭中立歷史 (超過70年) 與瑞典中立歷史 (超過200年)，這兩國中立經驗及其轉變具學術與實務意涵，本文接下來從路徑演化與地緣政治兩個角度切入說明瑞典與芬蘭兩國中立政策轉向之因。

一、1995年瑞、芬兩國加入歐盟後的外交政策：由中立轉向不結盟

1993年馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 生效後歐洲共同體 (European Community) 改名為歐洲聯盟 (European Union)，新成立的歐盟將共同外交與安全政策 (Common Foreign and Security Policy，以下簡稱：CFSP) 納入決策範疇，這對兩國中立政策有相當程度影響，要釐清CFSP造成什麼影響，我們需要先從兩國中立政策發展談起。

歐洲大陸歷經過多次戰爭洗禮，冷戰結束後瑞典、芬蘭、瑞士、奧地利與愛爾蘭等國都以中立為其對外政策主要標記，在本文主要研究關懷中，瑞典人口約970萬人，是所有歐洲中立國當中人數最多的國家；芬蘭與俄國相鄰邊界約1,300公里，是所有中立國當中與俄國邊界相鄰最長的國家，這兩個國家皆以中立作為過往外交政策主軸。瑞典中立政策相當早，1812年拿破崙戰爭時期瑞典採取抵抗政策，當時瑞典聯合俄羅斯共同壓迫丹麥於戰爭期間將挪威交

給瑞典，並於戰後退出歐洲戰事不再插手歐洲戰爭（Abbenhuis 2013）。1815年維也納會議重新塑造歐洲戰後秩序，中立成為歐洲國家地緣政治安排重要參考。相較於瑞士中立政策透過國際條約方式呈現，瑞典中立不以國際條約形式展現，而是採取自行宣布的中立政策取向（Ross 1989），這個政策延續至二次戰後，瑞典中立政策大方針由時任總理爾藍德（Tage Erlander）主導，爾藍德是瑞典至今有史以來任期最長的總理（1946年～1969年），他捍衛中立政策並於二次戰後公開宣布拒絕加入北約組織，這段期間瑞典雖未加入北約但仍加入歐洲自由貿易區（European Free Trade Association）與北極理事會（Nordic Council）（Brodin, Goldmann and Lange 1968）。

與瑞典不同，芬蘭因第二次世界大戰歷史背景而以國內立法方式宣布中立政策，芬蘭獨立始於1917年，當時芬蘭藉由俄國國內爆發布爾什維克革命自顧不暇而宣布獨立，然獨立初期與蘇聯爆發多次衝突，二次大戰期間又因與德國納粹合作而使其與俄國關係交惡。戰爭結束後芬蘭於1948年與俄國簽署「友誼、合作與相互協助條約」（The Agreement of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance）作為中立政策之始（施正鋒 2015；郭秋慶 2015），這段期間芬蘭一方面避免成為西方進攻蘇聯的跳板、另一方面可享免受蘇聯干擾的獨立地位（Karsh 2011；李俊毅 2014）。「芬蘭化」（Finlandization）是冷戰時期描述芬蘭中立政策的主要內涵，意指芬蘭在當時美蘇之間保持等距外交關係，不加入歐洲任何主流或對抗性軍事組織，也不以任何國家為假想敵。該構想由時任芬蘭總統的巴希基維（JuhoKusti Paasikivi）所勾勒。芬蘭化的中立雖拘束芬蘭冷戰時期策略選擇、限制芬蘭外交行動範疇，政策執行時也相對偏袒親蘇政策發展（例如芬蘭國內媒體自我審查反蘇言論、政治人物也經常表達友蘇言論），但冷戰時期的中立化作為使得芬蘭獲得自二次戰後未見的穩固期，俄、芬邊界衝突大幅減少，一個較具體的事證是1944年芬蘭與蘇聯停戰後，芬蘭同意租借Porkkala港（位於芬蘭灣、臨近首都赫爾辛基）予蘇聯使用50年。在芬蘭與蘇聯簽署友誼條約、執行中立化政策並宣布不加入北約組織等作為後，蘇聯於1956年1月將Porkkala港歸還芬蘭，較原先預計時間早約38年（Petersen 1991）。

表一 芬蘭與瑞典基本國情表

	瑞典	芬蘭
領土（萬平方公里）	43.8	33.8
人口（百萬）	10.4	5.6
常備軍人數（萬人）	1.6	2.4
軍力排名 （Global Firepower）	37	51
歐盟會籍	是	是
北約會籍	否（仍未完成入約程序）	是（2023年4月4日加入）
中立政策起始	1815年維也納會議後宣告中立	1948年與俄國簽署友誼條約後宣告中立

資料來源：作者整理自Global Firepower 2023. “2023 Military Strength Ranking.” <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>。

冷戰結束後歐洲安全局勢出現重大轉變，1993年歐盟正式成立時將經濟、外交安全與內政司法三大事務統籌為歐盟三大支柱，其中第二支柱、也就是共同外交與安全政策被納入集體決策範疇，在這個架構下無論是共同戰略、發表共同聲明、採取聯合行動等外交政策作為都在歐盟層級下進行，所有會員國也就自然參與歐盟外交政策運作。當瑞典、芬蘭準備加入歐盟之際，兩國內部曾有激烈討論，討論的焦點在歐盟將外交事務納入決策範疇是否會讓本國捲入與其他國家衝突之中、致本國中立立場受到影響；歐盟的共同立場（common position）到底是傷害了中立國的中立角色，還是這只是一種由消極中立向積極中立的路徑轉型，瑞典與芬蘭國內有著很大的辯論過程（Goebel 1994；Devine 2011）。

辯論主要的爭點在於中立政策會不會受到影響、以及此種影響的其他衍伸性討論，例如兩國國家利益、國家主權與外交政策會不會因此而受制於歐盟集體決策等。瑞典與芬蘭起初很擔心加入歐盟將會削弱兩國主權國家地位，外交事務從此交給布魯塞爾的眾官員決定，不過這個顧慮很快地被另一種意見取代，也就是積極參與歐洲事務的想法，這個想法主要來自於後冷戰時期歐洲

安全的變化所致（Törnudd 1996）。1990年代初期歐洲安全顧慮不再是大規模戰爭、而是來自於巴爾幹半島危機，前南斯拉夫在巴爾幹半島上的分裂與人道危機讓歐洲國家陷入大規模難民潮與種族屠殺危機（Bonifazi, Conti, Mamolo 2006）。巴爾幹半島的難民與種族危機來自於前南斯拉夫聯邦的瓦解，瓦解帶來克羅埃西亞與波士尼亞等地約50萬以上的難民潮，且隨戰爭不斷向外蔓延，難民潮來源也增加了科索沃和其他巴爾幹半島國家（International Crisis Group 1999）。巴爾幹半島的安全局勢受當地塞爾維亞族、阿爾巴尼亞族、波士尼亞人種族的對立，以及東正教與伊斯蘭教的宗教衝突所影響，這些根深蒂固的社會結構衝突一時間難以緩解。綜上所述，歐盟第二支柱的成立與巴爾幹半島議題有密切關連，作為擁抱國際難民政策的瑞、芬兩國，1995年正式加入歐盟、參與歐盟外交政策制定有助於這兩國外交政策的再延伸（王榮川 2008；郭秋慶 2017）。

瑞、芬兩國對冷戰結束後區域安全格局也有所思考，特別是對俄外交政策走向，當時兩國認為加入歐盟後可以更積極的與俄國交往，並以歐盟北方面向（Northern Dimension）政策為切入點。對芬蘭與瑞典而言，芬蘭與俄國超過1,300公里長的邊界和過往錯綜複雜的雙邊關係，瑞、芬兩國在歐盟內部推動政治合作框架能多一層保障。兩國當時考量在歐盟框架下推動北方面向並擴大與俄國合作關係以此促進雙贏（Ingebritsen and Larson 1997）。兩國加入歐盟的國內辯論過程顯示了瑞、芬兩國願意透過加入歐盟讓自身成為歐盟對俄政策的倡議者，這裡顯示了瑞、芬兩國外交政策重要轉折（Ojanen 2000）。雖然兩國順利加入歐盟，但兩國調適壓力的程度並不相同，由於芬蘭中立僅採宣示為之，因此與歐盟政策的調適壓力較輕，可以在政治、經濟面向上採取較為彈性的作法，或對於軍事性人道救助有較大解釋空間。瑞典中立則偏向法理與軍事面向的不結盟，因此與歐盟對外政策的調適壓力較大、政策作為也較受限。

從加入歐盟之日起，瑞、芬兩國開始減少使用中立一詞、改用不結盟（non-allied）做為兩國政策主軸。中立與不結盟兩種狀態經常交互使用，但在概念上兩者仍有區別，中立政策因為有相當漫長的歷史經驗，國際法效力較為明確，歷史上歐洲國家為避免本國海上貿易行為被捲入其他交戰國的戰爭風險，採行一種戰時不與交戰雙方或多方軍事合作的中立態度，此種戰時中立歷

經17世紀與18世紀200多年發展，形成了一套相對嚴謹的國際法規範。不結盟一詞主要來自於冷戰期間新興國家自殖民地獨立，這些國家爲了避免捲入兩強的世界大戰陰影，選擇不與兩強締結任何軍事協定、以此保持與雙方的等距關係。從官方與政治菁英開始頻繁使用不結盟的字眼來看，瑞、芬兩國開啓從中立轉向不結盟的過渡，這也標記了兩國後冷戰時期外交政策轉型第一階段，中立政策開始侷限在狹義的軍事不結盟態度（Stadler 2017）。

二、2014年克里米亞半島危機與瑞、芬兩國中立政策：由不結盟轉向地緣政治競爭

第二個影響瑞、芬兩國中立政策轉變的主要原因爲2014年的克里米亞半島危機（以下簡稱：危機），該危機起源於2013年11月親歐派的烏克蘭政治菁英與衆多反對派人士，因不滿時任烏克蘭總統的亞努柯維奇（Viktor Yanukovich）2013年底中止與歐盟聯繫協議（Association Agreement, AA）的簽署，民衆於隔（2014）年2月聚集在烏克蘭首都基輔廣場，採取大規模示威抗議與暴力行動，逼迫亞努柯維奇辭職下台逃往俄國。亞氏下台有其國內政治衝突的因素，原先在歐盟的中介協商下達成協議，惟後來亞氏仍遭群眾逼迫、倉皇離開烏克蘭而引起該國國內嚴重的政治危機，這就讓烏克蘭的國內政治衝突演變爲強國直接競爭的後果，讓危機後的政權轉移連帶影響俄國與北約國家間互動（Haukkala 2015）。危機爆發後俄國先於克里米亞島與烏克蘭本土邊境建立檢查哨，以控制來往的車輛和行人，並且在政治危機與外部力量協助下，克里米亞政府先於2014年3月16日舉行公投獨立，俄國再於2014年3月21日宣布將克里米亞併入聯邦領土、改隸爲俄國克里米亞共和國與塞凡堡聯邦市（Sevastopol Federal City）。俄國也在克里米亞獨立並宣布加入俄羅斯聯邦後，迅速批准克里米亞提案，於2014年8月部署俄國軍隊維護當地秩序。無論從烏克蘭安全、國際法或地緣政治角度來看，危機造成的影響非常深遠，這也爲後續歐洲安全投下一個極其不穩定的因素（Delahunty 2014）。

危機爆發對鄰近國家產生很大衝擊，這個衝擊波以俄國和烏克蘭爲核心圈向外擴散，鄰近國家應對危機紛採各種不同回應方式：鄰近核心最近的波蘭決定在既有的國防軍事體系下籌備一支4.6萬人的國家防衛隊（national guard）

並部署在與俄國的飛地加里寧格勒（Kaliningrad）邊境處（The Telegraph 2016）；立陶宛在危機爆發後加強與烏克蘭軍事合作，包含協助烏克蘭建立武裝部隊軍用設施、提升軍事訓練的合作層級等（Russia Today 2014）；愛沙尼亞於危機爆發後大幅更新武器裝備，時任美國總統的歐巴馬於2014年9月訪問該國表達支持之意（The Guardian 2014）；羅馬尼亞在危機爆發後立即要求北約派遣軍隊定期駐紮在黑海海域，以維繫區域穩定局勢（Euractiv 2014）。

離核心較遠的其它歐洲國家，如比利時、匈牙利、義大利、西班牙等國則因戰爭風險較低而未感受到強大的威脅，不過危機爆發也激起若干民意回饋。根據調查，上述國家過半數（55%）民衆認為他們的國家「應該盡一切可能支持烏克蘭及其民衆，並協助其維持政治與經濟秩序的穩定」，用以回應俄國的行爲（The Telegraph 2014）。歐盟主要強權法國與英國等大型國家與俄國戰略關係較為複雜，回應又更不如東方鄰國緊張，德、法等國較偏好透過制度與談判方式處理，時任德國總理的梅克爾與俄國總統普丁進行頻繁穿梭外交，最終促成與俄羅斯在白俄羅斯首都明斯克達成兩次停火協議。明斯克停火協議（Minsk Protocol）由烏克蘭中央政府與烏東地區的武裝部隊於2014年9月簽署，烏克蘭政府承諾給予頓內茲克（Donetsk）與盧甘斯克（Lugansk）兩地自治，但該協議旋即因戰火再起而無效；2015年2月德、法、俄、烏四國再於明斯克簽署第二次協議（Minsk II），惟兩次協議簽署後仍持續爆發戰事，代表俄烏雙方對遵守協議的態度並不積極，雙方對協議無甚信心。

除談判和解行動外，歐盟對俄採取一系列制裁措施，包含外交（歐盟取消與俄國的雙邊高峰會）、個人（菁英與團體的資產凍結與旅遊限制）、經濟（資本、俄國出口貿易與敏感性科技中止交流等）等各項做法（The Council of the EU and the European Council 2014）。這些制裁措施分爲三階段，第一階段（2014年3月）是歐盟因應危機爆發、克里米亞島分割的回應，歐盟對歐俄雙方進行之協議、簽證便捷化、國際交流立即中止。第二階段（2014年4月），歐盟針對俄軍介入烏東戰事制裁，包括凍結個人簽證與官方人士海外資產。第三階段（2014年7月）歐盟針對馬航遭擊落事件進行回應，中止與俄國更深層次部門交流與軍火商品貿易等。

表二 克里米亞半島危機重要時刻

時間	事件內容	後續影響
2013年11月21日	烏克蘭前總統亞努柯維奇拒絕與歐盟簽署聯繫協定 (Associate Agreement)	亞努柯維奇決定倒向俄國一方
2013年11月24日	首都基輔獨立廣場爆發大規模示威衝突	造成數百人傷亡
2014年1月	烏克蘭東西部若干地方政府機構遭民眾入侵、佔領	奧德塞、克里米亞、頓內茲克等地陷入騷亂
2014年2月22日	亞努柯維奇倉皇逃離烏克蘭，媒體稱為二月革命	烏克蘭親俄政權垮台
2014年2月底	克里米亞島陷入混亂、後宣布獨立並加入俄羅斯聯邦	克里米亞半島透過公投方式宣布獨立
2014年3月	烏克蘭東巴斯地區 (Donbass) 陷入內戰	頓內茲克與盧甘斯克兩地自行宣布獨立
2014年3月17日	歐盟 (包含瑞典與芬蘭) 推出針對俄國的第一階段制裁方案	中止歐俄間雙方進行中協議、簽證便捷化、各式國際會議交流等
2014年3月18日	俄國宣布納入克里米亞島與塞瓦斯托波為俄國領土	俄國透過併吞領土方式作為地緣政治補償
2014年4月28日	歐盟 (包含瑞典與芬蘭) 推出針對俄軍擴大危機的第二階段制裁	以制裁個人簽證發放、凍結官方人士海外資產為主
2014年5月25日	烏克蘭舉行總統大選，波洛申科當選烏克蘭總統	烏克蘭選出親歐總統，自此徹底脫離中間路線
2014年7月31日	歐盟 (包含瑞典與芬蘭) 推出針對俄國提高在東巴斯地區戰爭規模、馬航遭擊落事件的第三階段制裁方案	中止歐俄雙方更深層次的部門交流、經濟與財政工具的制裁、軍火商品貿易交流

時間	事件內容	後續影響
2014年8月14日	瑞士加入歐美制裁俄羅斯方案，提出26人為制裁名單	中立國加入制裁俄國行列
2014年9月5日	明斯克協議（Minsk Protocol I）簽署	2015年1月烏東地區戰火再起
2015年2月11日	新明斯克協議（Minsk Protocol II）簽署	俄羅斯、烏克蘭、法國、德國四方參與，惟俄、烏雙方仍持續衝突

資料來源：作者整理自BBC、CNN等各國國際媒體。

在地緣政治同心圓的理解中，可以觀察到危機爆發後形成了一個以烏克蘭為核心、向外發散震盪波的同心圓，周遭國家對此採取不同策略回應，離核心越近的國家危機感較深、因此以更強化本國國防與更鞏固和北約關係為主要路徑（Wolfers 1962；Rosenau 1966；Jervis 1978；Nincic 1992；Elman 1995）。離核心圈近、但又未納入北約體系的國家僅剩瑞典與芬蘭，這兩國因危機爆發而調整其與俄國的外交關係。俄羅斯原是歐盟第三大貿易夥伴，然歐盟推出第一波制裁方案後，中止了原本歐俄夥伴與合作協議（Partnership and Cooperation Agreement）的更新，以及推出一連串經濟、財政與軍火等商品制裁，這些行動方案影響兩國與俄國經貿交流。自2014年起瑞、芬兩國與俄國經貿交流開始衰退，相較於2013年，2014年芬蘭出口貿易至俄國衰退了18%、進口貿易也衰退了13%，而2015年更大幅衰退31%與32%；瑞典與俄國的經貿交流衰退的時序較晚，2014年較2013年的出口成長12%、進口衰退11%，2015年表現與芬蘭相當，出口與進口分別衰退了32%與35%。

表三 芬蘭與俄國進出口貿易統計（歐元）

年份	出口至俄國	年增減率	自俄國進口	年增減率
2005	6,531,541,192	-	5,764,382,837	-
2006	7,682,127,389	18%	6,220,271,326	8%

年份	出口至俄國	年增減率	自俄國進口	年增減率
2007	8,307,804,718	8%	6,724,375,329	8%
2008	10,149,733,835	22%	7,618,058,275	13%
2009	7,020,107,849	31%	4,028,071,457	-47%
2010	9,117,346,618	30%	4,715,887,739	17%
2011	11,072,264,158	21%	5,336,756,917	13%
2012	10,536,200,450	-5%	5,687,690,154	7%
2013	10,485,107,673	0%	5,358,589,223	-6%
2014	8,576,213,335	-18%	4,638,294,357	-13%
2015	5,951,810,740	-31%	3,158,125,727	-32%

資料來源：整理自European Commission.“Trade: Market Access Database.” http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm. 歷年資料。

表四 瑞典與俄國進出口貿易統計（歐元）

年份	出口至俄國	年增減率	自俄國進口	年增減率
2005	3,020,917,199	-	1,719,606,768	-
2006	3,853,010,580	28%	1,932,130,266	12%
2007	3,296,202,909	-14%	2,453,254,837	27%
2008	4,888,965,545	48%	3,022,964,652	23%
2009	3,125,539,904	-36%	1,321,287,147	-56%
2010	5,451,993,733	74%	2,194,609,257	66%
2011	7,180,923,662	32%	3,057,544,552	39%
2012	7,153,547,073	0%	2,715,870,254	-11%
2013	5,550,490,564	-22%	2,727,881,455	0%
2014	6,212,716,253	12%	2,426,926,554	-11%
2015	4,207,712,612	-32%	1,570,187,454	-35%

資料來源：整理自European Commission.“Trade: Market Access Database.” http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm. 歷年資料。

從前述表格可以看出，克里米亞半島危機爆發後瑞、芬兩國決意降低與俄國經貿關係，雙方因相互制裁而使貿易量大幅萎縮。不僅經貿關係遭到割裂，雙邊軍事關係也漸趨緊繃。芬蘭2014年國防預算總額為35.99億美元、2015年的國防預算為35.63億美元，與2014年相較未有明顯改變，皆約占芬蘭中央政府總預算4.9%，然2016年國防預算成長至38.65億美元，占中央政府總預算比提高至5.3%，以成長幅度來說，2016年較2015年成長近8.5%（Ministry of Defense of Finland 2016a）。另從國防預算佔GDP表現來看，芬蘭2014年與2015兩年占芬蘭國內GDP的比例為1.30%與1.29%，2016年國防經費高達該國GDP1.37%（Ministry of Defense of Finland 2016b）。瑞典2014年國防經費為65.55億、2015年為65.78億、2016年為67.22億，從國防經費佔GDP的比例來看，2014年與2015年國防預算皆占其GDP1.14%與1.09%，2016年占1.1%、2017年占1%，此後逐步上揚至2021年的1.3%（The World Bank 2023）。我們可以看到瑞典與芬蘭兩國的國防預算占比都是在2014~2016年間處於最低期、然後逐年上升至2021年的占比1.3%與2%。這些都顯示瑞、芬兩國危機爆發前原有意透過募兵制與精簡兵力方式調整國防經費走向，但危機爆發後兩國共同走上增加軍備支出的道路。

除國防經費外，瑞典與芬蘭也都各自強化與北約的軍事合作協議，早於冷戰結束初期北約為能開展與前華沙公約組織會員國以及其他中立國的軍事交流，1994年1月成立和平夥伴（Partnership for Peace, PfP）平台，讓北約組織在軍事、情報等各面向上與夥伴國進行合作，瑞典與芬蘭於同年聯手加入此一平台。另一方面，北約多邊軍事合作關係也逐步推行，歐洲大西洋夥伴理事會（Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC, 簡稱為歐大理事會）成立於1997年1月，其目的是取代功能不彰的北大西洋合作理事會（North Atlantic Cooperation Council, 以下簡稱：NACC），主要目的為跨國軍事合作，如危機管理、防止大規模核生化武器擴散、反恐等議題。1997年芬蘭與瑞典再次同時聯手加入，成為北約歐大理事會的夥伴國（Euro-Atlantic Partnership Council 1997）。

2014年危機爆發後，瑞典與芬蘭在北約旗幟下參加多次演習，如2014年的Cross Border Training drill、Cyber Coalition；2015年的Dynamic Mongoose、BALTOPS, 2015、Sabre Strike 15；2016年的Cold Response、Ramstein Alloy、

Flaming Sword、BALTOPS 16 (North Atlantic Treaty Organization 2015; 2016)。當時瑞、芬雙方以暫不加入北約但簽署防務合作協議 (Defense Cooperation Agreement) 的方式來提升與北約的軍事合作 (The Guardian 2016)。

表五 克里米亞半島危機後芬蘭與瑞典參與北約軍事演習

年份	日期	演習名稱	參與之中立國
2016	3月17~28日	Cold Response	芬蘭、瑞典
	4月19~20日	Ramstein Alloy	芬蘭、瑞典
	5月1~20日	Flaming Sword	芬蘭、瑞典
	6月3~26日	BALTOPS 16	芬蘭、瑞典
2015	5月4~15日	Dynamic Mongoose	瑞典
	6月5~20日	BALTOPS 2015	芬蘭、瑞典
	6月8~9日	Sabre Strike 15	芬蘭
2014	4月1日~5月20日	Cross Border Training drill	芬蘭、瑞典
	11月17~20日	Cyber Coalition	芬蘭

資料來源：整理自North Atlantic Treaty Organization. 2015/2016 “Key NATO & Allied Exercises.” 歷年資料。

如果我們把瑞、芬兩國回應危機的做法放到以俄國和烏克蘭為核心圈、並與多數歐洲國家一起觀察，便可以發現下表所載：

表六 克里米亞半島危機與同心圓圈

	同心圓圈	代表國別	關鍵危機時刻策略選擇
第一圈	核心圈	俄國、烏克蘭	烏克蘭親俄政權下台後俄國放棄先前策略、改以領土補償作為回應

	同心圓圈	代表國別	關鍵危機時刻策略選擇
第二圈	次核心圈	白俄羅斯、摩爾多瓦、喬治亞、亞美尼亞	次核心圈國家強化原先親善或抗衡立場
第三圈	中立國圈	瑞典、芬蘭	降低與俄經貿關係、強化與北約聯繫
第四圈	西方陣營前線圈	波海三國 / 波蘭（北部中東歐）、匈牙利 / 塞爾維亞（南部中東歐）	中東歐國家逐漸區分為北部 / 南部兩大類型，北部明顯反俄、南部保持避險策略
第五圈	危機邊緣圈	比利時等中西歐國家	對威脅感受度較低
第六圈	歐盟領導圈	德國、法國	重視談判解決之道

資料來源：作者自製。

三、2022年俄烏戰爭與同心圓下的瑞、芬兩國中立政策：由地緣政治競爭轉向軍事結盟

第三個影響瑞、芬兩國中立政策的重要因素是2022年2月24日爆發的俄烏戰爭（以下簡稱：戰爭），截至本文寫作日止，該場戰爭已是二次大戰後規模最大的歐洲戰爭，俄國與烏克蘭雙方已投入數十萬兵力、雙方軍民大量傷亡，城鎮大樓、橋梁、工廠、港口、農田等損失更是不計其數。戰爭對歐洲安全帶來極為深刻的衝擊，瑞、芬兩國這個時期也做出重大決定：拋棄中立、改採申請加入北約的軍事結盟政策。

從同心圓圈來看，戰爭爆發初期摩爾多瓦與白俄羅斯分別向歐洲與俄國靠攏，歐盟2022年6月23日正式給予摩爾多瓦歐盟候選國地位（Remler 2022）、白俄羅斯則於戰爭爆發前與俄國進行聯合軍事演習，不僅允許俄國自白俄領土進攻烏克蘭，也宣布放棄無核化政策（Reuters 2022）。戰爭爆發後北約增加其在波海三國、波蘭、保加利亞、匈牙利、羅馬尼亞、保加利亞軍隊人數，以多國混合編隊方式增加兵力部署，將編隊規模從營級提升為旅級，該區域已有8個北約戰鬥群與增加約9,600名軍人駐紮（NATO 2022）。

匈牙利對烏克蘭保持相對遠距，總理奧班多次表達其對俄烏戰爭的看法：「這不是我們的戰爭」（this is not our war）以及「爭議應當由當事方自行解決」（dispute that the relevant parties should settle among themselves）（Verseck 2022）。與匈牙利立場相近的還有塞爾維亞，戰爭爆發後塞爾維亞未曾對俄國施加任何制裁，塞爾維亞總統Aleksandar Vučić與俄國簽署天然氣協議增加進口，並將塞爾維亞航空飛往俄國首都航班加倍。此外，歷次民調也顯示俄國總統普丁在塞爾維亞受到相當大的歡迎（Adetunji 2022）。

戰爭對瑞、芬兩國中立政策衝擊更大，前述提及戰爭爆發初期俄國派遣軍機飛越哥特蘭島領空，其中兩架攻擊機並攜有核彈頭，這對瑞典國防安全造成很大衝擊，與俄國邊界長達1,300公里的芬蘭更感威脅，俄烏戰爭雖未將戰火波及到兩國領土境內，但兩國國內卻早已出現高度緊繃的狀態。根據瑞典官方統計，戰爭爆發一周年（2022年2月底至2023年3月）瑞典向烏克蘭援助215億克朗（約21.5億美元），這些援助包含軍事裝備、人道救援、財政支持、重建等項目（Adetunji 2022）。2023年1~6月瑞典擔任歐盟輪值主席國，輪值主席期間該國將俄烏戰爭列為主要議程，把制裁俄國、提供烏克蘭各式援助、確保援烏政策永續、支持俄國民主化與反對力量、強化國際法對俄國課責、鼓勵烏克蘭繼續進行改革等幾個議題納為優先事項（Swedish Presidency of the Council of the European Union 2023）。芬蘭拋棄中立政策的態度更為決絕，芬蘭總統尼尼斯托宣布加入北約時，他公開宣示此舉是「我們國家歷史不結盟時代的終結—也是新時代的開始」（The era of nonalignment in our history has come to an end—a new era begins）（Cook and Lee 2023）。根據統計，俄烏戰爭滿周年時芬蘭援助烏克蘭的總金額大約10億美元，援助項目很多重，從軍事裝備到人道援助都包含在內，如果將援助金額與瑞、芬兩國的GDP相較，援助金額都大約剛好是兩國GDP的0.3%（Ministry for Foreign Affairs of Finland 2023）。

南歐國家對戰爭爆發的感受強度不若中東歐或北歐國家，戰爭期間義大利適逢大選，新任總理梅洛尼（Giorgia Meloni）上台後並沒有改變先前義大利政府立場，仍支持歐盟當前對俄烏戰爭的制裁方案（Euractiv 2022）。距離相對遙遠的荷蘭與比利時等國對戰爭帶來的人道災難、通貨膨脹、國際法規範等較為重視，人道與軍事援助烏克蘭是這些國家主要作為。

在所有歐洲國家中，德國與俄國的關係最受到矚目，這主要是雙方在能源議題上有著充足且必要的合作關係：戰爭爆發前俄國是歐洲能源最主要出口國、德國是歐洲最主要進口國，1964年前蘇聯時期供應東歐地區的友誼管線（Druzhba pipeline）準備連接到西德境內，1973年起西德開始向蘇聯購買天然氣，從此俄國一直是德國最重要的能源供應國，2012年北溪一號（Nord Stream 1）正式營運，德國在戰爭爆發前自俄國管線進口天然氣約占32%，高於所有其他進口來源（Eckert & Abnett 2022）。戰爭爆發後德國被迫降低對俄能源依賴，歐盟對俄國制裁與俄國的反制裁讓德俄雙方減少能源合作，且2022年9月26日北溪一號與二號的爆炸事件更讓德國大幅降低俄國天然氣進口（Meredith 2022）。¹相較之下，法國在戰爭中扮演重要政治角色，法國支持制裁俄國並援助烏克蘭，也積極進行斡旋以此結束戰爭。由於法國擁有較多核能發電設備（占全國發電比例約70%，其餘為再生能源與化石能源），受國際能源價格影響程度相對較低，通膨指數也是全歐盟會員國最低（7.1%）（Eurostat 2022）。²低通膨與能源相對獨立的經濟環境讓法國有較充足的餘力處理俄烏議題，較能堅持以協商談判解決紛爭的外交路線。

表七 俄烏戰爭與同心圓圈

	同心圓圈	代表國別	路徑依賴效應
第一圈	核心圈	俄國、烏克蘭	兩國從此走上武裝解決衝突之路
第二圈	次核心圈	白俄羅斯、摩爾多瓦、喬治亞、亞美尼亞	白俄羅斯與亞美尼亞更偏向俄國；摩爾多瓦與喬治亞同步走向親歐之路
第三圈	中立國圈	瑞典、芬蘭	拋棄中立改申請加入北約

¹ 到目前為止國際調查團隊僅能證實該爆炸為人為破壞，但尚未能確定主謀者。

² 根據2022年10月份統計，歐盟會員國平均通貨膨脹率為11.5%，最低為法國的7.1%、最高為愛沙尼亞的22.5%。

	同心圓圈	代表國別	路徑依賴效應
第四圈	西方陣營前線圈	中東歐與巴爾幹半島國家	北部中東歐國家更加強化與北約聯繫與部署更多軍力
			南部中東歐與巴爾幹半島國家仍採友俄之避險策略
第五圈	危機邊緣圈	比利時、義大利、西班牙	戰爭爆發後威脅感受加大
第六圈	歐盟領導圈	法國、德國	除制裁外，持續保持協商談判原則

資料來源：作者整理自BBC、CNN等國際媒體。

總結來看，俄烏戰爭爆發對歐洲國家產生不同衝擊波，對瑞、芬兩國中立政策影響尤其明顯，作為同心圓的瑞、芬兩國決定拋棄中立、轉向軍事結盟。從兩國加入北約角度來看，芬蘭加入北約對俄國影響尤大：首先是俄、芬雙方敵意加深，俄國可能視芬蘭為威脅來源從而加大其在北方的軍事防禦部署，這就可能對兩國邊界穩定產生負面影響；其次，芬蘭將可以在北約架構下提升其與北歐周邊國家軍事合作關係、強化國防戰備能力；再其次芬蘭未來與北約的軍事合作也值得關注，北約軍隊是否在芬蘭駐軍、是否設有常設基地等，這些都是影響北歐地區安全局勢的主要指標。瑞典尚未完成加入北約所需程序，主因是土耳其與匈牙利兩國目前尚未批准，如果瑞典加入北約，對俄國進出波羅地海通道將有極大影響。最後，俄國與北歐國家將再無緩衝區，這顯示歐洲大陸北起芬蘭、波海三國、白俄羅斯、南至羅馬尼亞、保加利亞、土耳其，從北至南的歐洲安全態勢幾乎都壟罩在軍事對立的局面中，歐洲安全似乎又擺盪回冷戰時期的對立局面。

肆、歷史制度論與地緣政治之外：北歐決策模式

從前述討論來看，瑞、芬兩國中立政策遭到拋棄與關鍵時刻和地緣政治競爭高度相關，本文指出兩國路徑轉移先是受到後冷戰時期歐洲環境變遷、歐盟整合下共同外交與安全事務的影響，兩國開始稍微調整中立立場並轉向不結

盟政策；爾後，兩國再因克里米亞戰爭而與俄國提升緊張關係、從不結盟政策轉向為地緣政治競爭；最後是俄烏戰爭讓兩國拋棄中立政策轉向北約、從地緣政治競爭轉向為軍事同盟政策。這一路徑發展可以很清楚看見路徑堆疊效果，兩國開始逐步將資源投注於國防支出、並與北約密切軍事合作、同時降低與俄國經濟交流，歷史制度論與地緣政治顯然對兩國中立政策改變有很強的詮釋能力。但除了歷史制度論與地緣政治解釋之外，我們還能從何種方式觀察兩國政策改變的過程？歷史制度論與地緣政治雖能完整解釋政策轉變，不過有沒有其他因素在這過程中扮演促進或加快政策轉變的作用。回答這個問題可從兩國內部因素中找尋、從國內決策觀點來切入，也就是所謂的北歐模式（Nordic Model），在俄烏戰爭關鍵時刻到來之際如何發揮影響，讓兩國在轉折點更快地完成路徑轉化過程（Marklund 2009）。

民主社會為求效率採多數決方式表決議案，不過北歐國家商討重大議案決策時特別謹慎，北歐模式在於將資本主義與社會主義兩種模式相揉合，政府強調高稅收、高福利政策、以及以工會和雇主間的妥協作為主要特徵，這一類發展模式強調不同行為者在決策體系內的衡平關係，將不同產業類別的各種團體代表納入決策體系，讓代表產業的資方與代表職業團體的勞方都能共同在決策過程中了解彼此立場、並鑲嵌在國家、消費者與製造業的框架下運作，以此兼顧多方平衡（corporatism）（Childs 1936）。從比較角度來說，內政發展模式揉合資本主義與社會主義、對外政策與強權保持等距的中立模式，讓瑞典與芬蘭無論是內政與外交領域都奉行中間路線。中間路線的政策核心關注行為者間的利益平衡，而非單方面強調經濟發展或社會公平，以此調和不同行為者的不同關懷，這種不過份著重單面向的政策態度幾乎是國內各政黨共識，經濟學家熊彼得（Joseph A. Schumpeter）在其1942年的著作《資本主義、社會主義與民主》（Capitalism, Socialism, and Democracy）一書中指出：

就像她（瑞典）的藝術、她的科學、她的政治、她的社會制度及其他許多方面一樣，她的社會主義和社會主義者之所以如此突出，不在於特殊的原則或意向，而在於由如此特殊的、平衡的社會結構所建構而成的瑞典民族。其他國家如果想複製瑞典經驗，唯一有效率的

方法是進口瑞典人同時將他們安插在決策位置上（Schumpeter 1976, 325）。

北歐模式強調在關鍵議題上將不同行為者的利益透過機制相互揉合、取得共識，這在過往重大決策時刻或俄烏戰爭決策過程中清晰可見。1945年第二次世界大戰結束後芬蘭首相巴錫基維（Juho Kusti Paasikivi）主導外交政策走向，所屬的左派政黨「芬蘭人民民主聯盟」（the Finnish People's Democratic League）在國會大選時獲得四分之一國會席次，隔（1946）年巴錫基維被選為總統，同黨的Mauno Pekkala出任總理，從此開啓芬蘭數十年中立政策（Jensen-Eriksen 2018, 200）。在人民民主聯盟主政下，芬蘭國內開啓北歐決策模式，這個決策模式並沒有拋棄右派政黨，反而將右派政黨與資本階級一起納入決策體系，在這個框架下推動企業國有化、強化政府管制與勞動權的保障等左派理念政策。

冷戰結束後瑞典與芬蘭兩國加入歐盟也有相似邏輯，以瑞典為例，自1992年起，瑞典為加入歐盟展開全國性的大辯論，這些辯論議題包含加入歐盟利弊得失，對區域和平、經濟成長、環境保護、勞工階級、社會福利、婦女權益、主權、中立政策、移民政策、消費者保護等各種影響。其中，1993至1994年為高峰期，辯論的場次從國會到大學、報章媒體、再到街頭演講，辯論者包含決策菁英、國會議員、政黨黨員、企業機構、非政府組織等，入盟議題堪稱當時期最重要的政治議程。商會、工會與其他各式社會團體均參加此一辯論過程，例如瑞典雇主協會（Swedish Employers Association）就很積極的遊說社會接受入盟（Twaddle 1997）。冗長的辯論過程接近尾聲時，雙方大抵收攏成兩個主軸，其一是加入歐盟與否對瑞典參與全球經濟運作的影響，其二是加入歐盟能否提升瑞典地位，包括和平、民主與國家影響力等。辯論最後階段則是所有政黨表現其對入盟態度，除左黨（Left Party）外，包含左派的社民黨與右派的保守黨都支持加入歐盟（Forsberg and Vaahtoranta 2007）。

俄烏戰爭爆發導致瑞、芬兩國加入北約的決策過程中也能發現北歐模式。戰爭爆發前包含首相在內的多數政治菁英與政黨對加入北約持保留態度，首相馬琳開戰前還表示芬蘭申請加入北約是「非常不可能的」（very unlikely）。

不過隨戰爭爆發與邊界壓力增大，馬琳很快地轉變立場、並同步開啓朝野政黨整合，這個整合的共識協調分爲兩個步驟，其一是執政聯盟內部的協調、其二是執政聯盟與在野政黨的協調，前者爲執政的社民黨（Social Democratic Party）、中央黨（Centre Party）、綠色聯盟（Green League）、左派聯盟（Left Alliance）與瑞典人黨（Swedish People's Party）；後者是在野的反對黨國家聯盟黨（National Coalition Party）、芬蘭人黨（Finns Party）、基督教民主（Christian Democrats）。執政聯盟的中央黨、綠色聯盟等政黨在戰爭爆發前對加入北約的興趣不大，但戰爭爆發後也很快地轉向支持加入北約；在野的反對黨國家聯盟黨與芬蘭人黨對加入北約的態度較保守，不過隨戰爭爆發、芬蘭面對強大的軍事威脅之際，馬琳很快訴諸民衆支持芬蘭加入北約，同一時間支持加入北約的民意也很快地從戰前28%陡升至戰後超過50%（Yle 2022；Luukka, Huhtanen and Muhonen 2022）。隨民意轉變與跨黨派的連繫，各政黨紛紛表態支持芬蘭加入北約，最後一個反對加入北約的主要政黨是左派聯盟，但左派聯盟選在5月10日、也就是芬蘭國會與國防委員會討論入約案的同一天宣布支持加入北約，至此芬蘭所有政黨皆同意此議，隨後國會全院院會於5月12日很快地以184票贊成、7票反對的懸殊比例通過申請加入北約議案（Tanner 2023）。北歐模式強調大協商（grand compromise）、也就是在關鍵時刻協調不同政黨意見的決策模式、而非用簡單多數決的投票方式，在芬蘭個案中相當顯著。

瑞典的決策過程與芬蘭相仿，但因為瑞典中立政策更久、政策轉變過程挑戰也更大，觀察瑞典決策過程有兩個現象值得關注，其一是芬蘭入約外溢效果的影響，其二是政治論述的改變。從芬蘭外溢效果來看，2022年俄烏戰爭爆發時，瑞典總理安德森（Magdalena Andersson）仍表示瑞典的中立政策可滿足瑞典安全所需（Sweden's long-standing security policy...has served Sweden's interests well）（Local 2022）。不過當戰爭進行到3月且沒有停火跡象時，安德森的中立立場也出現變化、轉向加入北約。不僅如此，芬蘭申請加入北約的政策立場還激起瑞典國內辯論，當安德森與執政的社民黨改變態度轉而支持加入北約時，瑞典支持加入北約的民意早已超過50%。民意調查還指出如果芬蘭也申請加入北約，則有高達65%的瑞典人也支持加入北約（Granlund 2022），

芬蘭加入北約的示範效應激發瑞典國內政治菁英與民衆加入北約的政策立場。

瑞典內部對於加入北約的辯論受當時選舉和民意的影響程度較大。2022年欲申請加入北約時，瑞典由社民黨領導的少數內閣執政（349席中僅有100席），瑞典當時反對加入北約的訴求以溫和黨（Swedish Moderate Party）爲主，該黨認爲瑞典加入北約後可能加深歐洲東西兩極對立情勢、進而加劇核武對立局面、不利瑞典過往堅持的核武裁軍理念。不過隨著2022年9月11日國會大選時程逼近、溫和黨勝選態勢越來越明顯，領袖Ulf Kristersson開始向中間靠攏爭取選民認同，而當時多數的瑞典民衆是支持加入北約的。在當年7月份的民意調查中指出，在支持溫和黨的民衆中，有高達81%認爲加入北約是正確的，其他如社民黨、瑞典民主黨、中間與自由黨等主要政黨，民衆支持加入北約的比例也都超過5成以上（Statista Research Department 2023）。

在瑞典多數選民支持加入北約、且溫和黨反對力道並不明顯的情況下，時任總理的Magdalena Andersson首先指出，如果芬蘭加入北約而瑞典未能加入，北歐地區將僅剩瑞典未加入北約，這就會使瑞典被排除在區域安全體系的決策過程，連帶造成瑞典的權力真空狀態（Swedish Ministry of Foreign Affairs 2022）。其次，爲讓溫和黨能儘快接受瑞典政府的立場，Magdalena Andersson特別同意加入溫和黨的論點（重申瑞典核武裁減的政策目標依然未變）。3月22日瑞典國會就申請加入北約一案進行投票，總數349席的國會議員中有269票贊成、37票反對（另有43席棄權）（Olsen 2023），瑞典國內黨派至此達成一致決定—申請加入北約。我們可以發現瑞典的決策模式在關鍵時刻仍以國會共識爲基礎，此種擴大決策基礎的方式讓瑞典很快地拋棄中立、選擇加入北約（Eliasson 2004）。

表八 瑞典與芬蘭兩國對是否加入北約辯論重點

	瑞典	芬蘭
中立地位	支持派：應當拋棄中立政策改採軍事聯盟作爲 反對派：中立是本國長久以來外交政策核心、不應輕言廢棄	支持派：中立已無法確保國家安全、戰爭風險迫在眉睫 反對派：拋棄中立將使國家陷入軍備競賽困境

	瑞典	芬蘭
核武裁軍	支持派：加入北約與核武裁軍目標不相違背 反對派：加入北約將有害未來裁軍目標實現	支持派：核武裁軍議題非辯論核心 反對派：核武裁軍議題非辯論核心
國家安全	支持派：如果僅有芬蘭加入北約、但瑞典沒有，如此瑞典將會出現權力真空現象 反對派：	支持派：加入北約才能確保國家安全 反對派：拋棄中立將使芬蘭直接面對俄國軍事威脅

資料來源：作者自行總結（支持派意為支持加入北約聲音、反對派意為反對加入北約聲音）。

伍、結論

一、關鍵時刻與路徑依賴

觀諸國際政治發展，在頻繁的國家間交流過程中經常可見重大事件降臨，不過這些重大事件能否締造出關鍵時刻、以及該時刻能否產生隨後的路徑依賴效果猶未可知，從本文的討論可以發現俄烏戰爭絕對是影響歐洲安全的重要時刻，俄國、烏克蘭、周邊國家與更遠的國家都受到程度不一的衝擊，俄烏戰爭影響歐洲安全甚為深遠。

如果我們把觀察調整為以瑞典與芬蘭兩國中立政策為核心，那麼俄烏戰爭就只是兩國拋棄中立政策的轉折點之一。對兩國來說，冷戰結束後1995年加入歐盟、參與國際制度運作，才是兩國中立政策轉變的第一個關鍵轉捩點，瑞典與芬蘭首先因為巴爾幹半島戰爭、人道危機與難民潮的安全威脅而加入歐盟，進而在歐盟第二支柱下參與歐盟對外政策，由此而形成在中立框架下積極參與歐洲安全事務的策略選擇。瑞典與芬蘭中立政策轉變的第二個關鍵轉折點是2014年克里米亞半島危機，這個危機讓兩國迅速決定參與歐盟對俄制裁、

提高軍備整備，並且也偕同歐盟會員國制裁俄國，這個時期的特色是兩國選擇保留中立形式、不選擇以武力或軍事方式回應危機，但強化了與北約各項軍事合作。第三個轉折點是2022年的俄烏戰爭，由於戰爭的急迫感與威脅感讓兩國決定拋棄中立政策並改採軍事方式回應戰爭，此時的瑞、芬兩國已經回到傳統與歐洲軍事同盟的路線。

觀察這三個不同時刻所創造的不同轉折點，可以發現這些事件不斷強化了前一次歷史選擇的軌跡，並繼續推波助瀾後續事件發展，即在特定時間區段內先發生的事件對後續的事件具決定性影響、並具明顯因果關係。報酬遞增效果在瑞、芬兩國外交政策轉型過程也可清楚發現，從兩國開始轉型為較積極的參與歐盟整合與國際活動、強化邊界管制與控管移民、並轉而大量投資國防工業等作為後，新路徑正逐步顯現報酬遞增效果，兩國再也無法退縮至先前相對孤立的外交政策軌道。與此同時，原先既有的中立路徑逐漸出現遞減效應，這個過程是以中立政策逐步遭到限縮、將嚴格意義上的中立轉化為不結盟政策，進一步削弱中立政策的國內支持基礎，最後則是將反對黨堅持的中立政策理念轉化為多數政黨可接受的妥協方案，透過聚焦在這三個不同時期的轉折點與路徑發展，觀察者就能發現兩國政策演化過程。

二、地緣政治的增強效果

如果加入歐盟、克里米亞半島危機與俄烏戰爭是推動瑞、芬兩國中立政策轉變的不同時期轉折點，那麼地緣政治就是推動瑞、芬兩國中立政策轉變的增強器，前述轉折點皆對瑞、芬兩國導引出明顯的不安全感，芬蘭特別首當其衝。鑒於芬蘭與俄羅斯的邊界長達1,300公里，當危機發生時芬蘭政府對安全的需求快速升高，芬、俄雙方很快地陷入安全困境泥淖，這個安全困境的螺旋起因於北約在波羅地海沿岸進行頻繁且高強度的軍事演習，然俄國將瑞、芬積極參與演習解釋為瑞、芬兩國對俄國邊境施壓的舉措、以軍事途徑施壓俄國的表現。此外，波羅的海是俄國在歐洲北部地區的重要航道，由於瑞典扼守波羅地海通道之故，此海域就此形成瑞、俄安全困境場域，而俄國對哥特蘭島施壓的原因也在於此，地緣政治讓俄、瑞、芬三國形成了陸地與海洋的緊張對立局勢。

透過地緣政治視角可以發現，以俄、烏關係為核心的北歐，波海三國與波蘭向強化與美國軍事聯盟的方向前進，瑞、芬兩國則從中立政策轉向軍事聯盟，這是一種以俄、烏兩國為核心圈向外遞延的地緣同心圓，雖然軍事衝突的發生地在烏克蘭，但觀察各國回應危機的地緣模式分佈，可以發現俄羅斯是這些國家地緣政治核心區的主要關懷，烏克蘭則是各方權力競爭的主要目標，請參閱下表統整。

表九 瑞典與芬蘭兩國中立政策轉變

關鍵時刻	歷史制度論		地緣政治		路徑轉變
	對舊有路徑（中立政策）破壞	階段性斷續均衡效果	歐陸安全核心關懷	與核心關懷距離	
加入歐盟	參與歐盟共同外交與安全事務整合	在中立框架下積極參與歐洲安全事務	恐怖主義、巴爾幹半島安全等	與威脅核心較遠	由中立政策轉向不結盟階段
克里米亞半島危機	參與歐盟對俄制裁、提高軍備整備	與歐盟會員國偕同採非軍事手段制裁俄國	烏克蘭	極近	地緣危機介入、轉向高度競爭階段
俄烏戰爭	拋棄中立政策、尋求加入北約	將俄國視為國家安全與歐洲安全的破壞者	烏克蘭	極近	決定拋棄中立政策、尋求加入軍事聯盟

資料來源：作者自行整理。

三、北歐模式與擴大決策基礎

強調決策程序應納入各行為者的北歐決策模式，在瑞、芬兩國中立政策路徑轉變過程中明顯可見，許多個案研究都可以發現北歐模式決策過程。瑞典在

2014年的克里米亞危機爆發後決定以逐年（2016年到2020年）、平均2%以上的方式提高軍事預算回應危機，此種攸關國家國防預算分配的重大事項，提案前即先取得社民黨、溫和黨、綠黨、中央黨、基督民主黨等跨黨派的支持。瑞典新增加的預算主要投注於國防軍備、通訊與後勤裝備強化與針對可能的戰爭情境進行規畫。2022年俄烏戰爭爆發後，瑞、芬兩國再循相同模式調整中立政策，申請加入北約。北歐決策模式對兩國中立政策變遷的主要意涵在於路徑穩固，中立政策在兩國歷史悠久，設若此種政策轉變僅以多數決方式而未能取得多數政黨或選民支持，那麼此種改變將很難建立穩固的路徑發展，可能很快地在未來某個時刻再度出現轉折點。

路徑創造效果是兩國加入北約的另一項觀察，當國家選擇新的路徑時，自我強化的政策發展將產生不斷循環的反饋現象，此種路徑深化的過程有助於降低成本、並自我深化學習過程。不過觀察兩國路徑發展，路徑重新創造的過程未必會與先前的路徑徹底切割，特別是新路徑創造初期、舊路徑仍可能存有若干影響力，新路徑需要經過時間歷練才能重塑政府偏好，並在這個基礎上整合不同行為者的利益。觀察瑞、芬兩國中立政策轉變，外環境仍是兩國未來外交政策變化的主要變因，戰爭無限期延續或戰火不斷升級等因素都可能強化這兩國加入北約的動力；不過反過來說，如果戰事緩和或戰後歐洲安全秩序得以重新安排、重新緩解地緣政治競爭強度，那麼舊路徑依然可能是兩國內部未來討論外交政策的重要參考點。

四、瑞、芬兩國未來外交政策發展

總結來看，瑞、芬兩國過往中立政策發展有若干異同處：首先，瑞典（含瑞士）為歐洲最早宣布中立的國家；芬蘭則是為了脫離蘇聯、於二次戰後採取中立政策，避免再次捲入戰爭，兩國中立歷史起點並不相同，惟兩國都是過往歐洲中立國的重要實踐代表。其次，兩國地緣環境也不盡相同，芬蘭與俄國邊界綿長、但瑞典則無，此點讓瑞、芬兩國的邊界威脅感存有差異，惟兩國皆位處北歐斯堪地那維亞半島，屬於歐洲北方戰略安全圈。最後，瑞、芬兩國屬土地面積大但人口相對稀少的國情特色，對安全環境需求度高，因此過往多選擇中立方式避免戰爭。

觀察兩國未來外交政策發展有幾個變數：第一，路徑發展軌跡。由於兩國中立歷史發展軌跡、地緣環境與國情有所差異，因此兩國未來面對環境壓力的調適方式也可能有所不同。由於芬蘭邊界線長且直接接壤俄國領土、兼該國人口較瑞典更少，芬蘭的安全需求可能讓未來政策朝強化抗衡的方向調整。瑞典則因與俄國無直接領土相鄰，邊界壓力較輕，不過科技化戰爭與波羅的海的鄰接性使得此種緩衝作用不甚顯著。第二，內外因素。從內部因素來看，兩國左翼政黨或內部政黨勢力的消長、民意支持度等，以及外部因素如北約能否有效運作、俄羅斯威脅訊號強弱等，也會影響未來瑞典與芬蘭的外交政策走向與路徑發展是否穩固。

（收件：112年5月18日，接受：112年9月14日）

Why is Neutrality no longer an Option? An Analysis of the Adjustments of the Neutral Policies in Sweden and Finland from Critical Moments, Geopolitics and Decision-making Patterns

San-yi Yang

Professor, Department of Graduate Institute of International Politics,
National Chung Hsing University

Abstract

Sweden and Finland are countries with a long history of neutral policies, and they have traditionally chosen neutrality as their main direction for foreign policy. However, after the outbreak of the Russo-Ukrainian War in February 2022, both countries have decided to abandon neutrality and adopt joining NATO as their new security strategy. This disruptive evolution of diplomatic strategy has had a significant impact on the security of both countries and Europe as a whole. As of the writing of this article, Finland has already joined NATO on 4th April, 2023, while the process of Sweden's accession to the alliance is not yet complete. Most views in the past believed that Sweden and Finland abandoned their neutrality due to the Russo-Ukrainian War. However, this article argues that the war was only the final stage of a turning point. The adjustment of the neutral policies of Sweden and Finland has fundamental factors.

This article argues that, firstly, the Russo-Ukrainian War in February 2022 was only the final stage of the foreign policy transformation of Sweden

and Finland. The events of the two countries' accession to the European Union, the Crimea crisis in 2014, and the Russo-Ukrainian War in 2022 are a series of closely related and chronologically linked major events. These three critical moments have influenced the neutral policy shifts. Secondly, the aforementioned moments not only serve as consecutive turning points for the neutral strategies of both countries, but geopolitical factors also amplify the sources of motivation for the adjustments in their neutral policies. Thirdly, the Nordic decision-making model in both countries has weakened the possibility of political challenges that may arise from major policy adjustments. The consensus decision-making model in both countries allows for significant policy adjustments to be quickly agreed upon and passed.

Keywords: Sweden, Finland, Neutrality, Critical Moments, Geopolitics, Nordic Model

參考文獻

- 王榮川，2008，〈小國的政治安全與政治作戰—以芬蘭與新加坡為例〉，
《國防雜誌》，23（6）：6-18。Wang, Rong-chuan. 2008. “Xiaoguo de
zhengzhi anquan yu zhengzhi zuozhan-yi Fenlan yu Xinjiapo wei li” [Political
Security and Political Warfare in Small Countries: Cases of Finland and
Singapore]. *National Defense Journal*, 23 (6): 6-18.
- 吳玉山，1997a，〈抗衡或扈從：面對強鄰時的策略選擇（上）〉，《問題與
研究》，36（2）：1-32。Wu, Yu-shan. 1997a. “Kangheng huo huhong: mian
dui qianglin shi de celuxuanze (Shang)” [The Choice of Strategy Towards
One's Strong Neighbor: Balancing or Bandwagoning (I)]. *Wenti Yu Yanjiu*, 36
(2): 1-32.
- 吳玉山，1997b，〈抗衡或扈從：面對強鄰時的策略選擇（下）〉，《問題
與研究》，36（3）：61~80。Wu, Yu-shan. 1997b. “Kangheng huo huhong:
mian dui qianglin shi de celuxuanze (Xia)” [The Choice of Strategy Towards
One's Strong Neighbor: Balancing or Bandwagoning (I)]. *Wenti Yu Yanjiu*, 36
(3): 61-80.
- 吳雪鳳，2019，〈中亞地區在歐亞大陸的地緣政治意涵：以麥金德的地緣政治
理論為核心觀〉，《遠景基金會季刊》，20（4）：1-52。Wu, Sheue-feng.
2019. “Zhong Ya diqu zai Ouyadalu de diyuanzhengzhi yihan: yi Maijinde
de diyuanzhengzhi lilun wei hexin guan” [The Geopolitical Significance of
Central Asia in Eurasia: On the Concept of Mackinder's Geopolitical Theories].
Prospect Foundation Quarterly, 20 (4): 1-52.
- 李俊毅，2014，〈政治社群、認同與外交政策：芬蘭化概念的再思考〉，《問
題與研究》，53（1）：35-67。Lee, Jyun-yi. 2014. “Zhengzhishequn, ren
tong yu waijiaozhengce: Fenlanhua gainian de zaizikao” [Political Community,
Identity, and Foreign Policy: “Finlandization” Revisited]. *Wenti Yu Yanjiu*, 53
(1): 35-67.
- 林繼文，2001，〈創設、選擇與演化—制度形成的三個理論模式〉，《政治

- 學報》，32：61-94。Lin, Jih-wen. 2001. “Chuangshe, xuanze yu yanhua-zhiduxingcheng de san ge lilunmoshi” [Design, Choice, and Evolution: Three Models of Institution Formation]. *Chinese Political Science Review*, 32: 61-94.
- 施正鋒，2015，〈中立國的概念、理論、以及實務〉，《台灣國際研究季刊》，11（3）：1-22。Shih, Cheng-feng. 2015. “Zhongli guo de gainian, lilun, yiji shiwu” [The Concepts, Theories, and Practices of Neutral States]. *Taiwan International Studies Quarterly*, 11 (3): 1-22.
- 徐斯勤，2001，〈新制度主義與當代中國政治研究—理論與應用之間對話的初步觀察〉，《政治學報》，32：95-170。Hsu, Philip Szue-chin. 2001. “Xin zhiduzhuyi yu dangdai zhongguozhengzhi yanjiu-lilun yu yingyong zhijian duihua de chubuguancha” [New Institutionalisms Rational Choice Institutionalism Sociological Institutionalism Historical Institutionalism Empirical Studies of Contemporary Chinese Politics]. *Chinese Political Science Review*, 32: 95-170.
- 郭秋慶，2015，〈論瑞典自行選擇中立戰略之作爲〉，《台灣國際研究季刊》，11（3）：47-62。Kuo, Chiu-ching. 2015. “Lun Ruidian zixing xuanze zhongli zhanlue zhi zuowei” [The Strategy of a Neutral Power as Swedish Foreign Policy]. *Taiwan International Studies Quarterly*, 11 (3): 47-62.
- 郭秋慶，2017，〈芬蘭的小國生存與發展知道〉，《台灣國際研究季刊》，13（3）：21-36。Kuo, Chiu-ching. 2017. “Fenlan de xiaoguo shengcun yu fazhanzhidao” [The Survival and Development of Finland as a Small State]. *Taiwan International Studies Quarterly*, 13 (3): 21-36.
- 曾建元，2001，〈歷史制度論探原〉，《世新大學學報》，11：195-206。Tseng, Chien-yuan. 2001. “Lishizhidulun tan yuan” [A Re-examination of the Historical Institutionalism]. *Shih Hsin University Journal*, 11: 195-206.
- 黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，49（3）：145-176。Huang, Tsung-hao. 2010. “Lishizhidulun de fangfalichang yu lilunjianzao” [The Characteristics of Theory and Method in Historical Institutionalism]. *Wenti Yu Yanjiu*, 49 (3): 145-176.

- 黃偉峰，2011，〈論歐洲化課題之各類研究取向及其限制〉，《歐美研究》，41（2）：393-463。Huang, David Wei-feng. 2011. "Lun Ouzhouhua keti zhi ge lei yanjiuquxiang ji qi xianzhi" [Europeanization - An Evaluation of Research Approaches]. *EurAmerica: A Journal of European and American Studies*, 41 (2): 393-463.
- 楊三億，2011，〈捷克入盟前環境政策之歐洲化學習過程〉，《歐美研究》，41（2）：643-672。Yang, San-yi. 2011. "Jieke rumeng qian huanjing zhengce zhi Ouzhouhua xuexi guocheng" [Europeanization and EU Enlargement - Czech Republic Environmental Policy]. *EurAmerica: A Journal of European and American Studies*, 41 (2): 643-672.
- 楊三億，2017，〈歐洲中小型國家安全政策：策略選擇與轉型〉，《問題與研究》，56（2）：31-66。Yang, San-yi. 2017. "Jieke rumeng qian huanjing zhengce zhi Ouzhouhua xuexi guocheng" [Security Policies of European Medium and Small States: Strategies and Transformation]. *Wenti Yu Yanjiu*, 56 (2): 31-66.
- 鄒忠科，1996，〈中立國家之新角色：奧地利加入歐洲聯盟與歐洲統合〉，臺北：五南出版社。Tzou, Chong-ko. 1996. *Zhongli guojia zhi xinjiaose: Aodili jiaru Ouzhou lianmeng yu Ouzhou tonghe* [The New Role of Neutral States: Austria Joins the European Union and European Integration]. Taipei: Wunan publishing.
- 盧倩儀，2011，〈精英-公民的『歐洲化』斷層〉，《問題與研究》，50（2）：35-73。Lu, Chien-yi. 2011. "Jingying-gongmin de 'Ouzhouhua' duanceng" [The Gap of Europeanization between Elites and Citizens]. *Wenti Yu Yanjiu*, 50 (2): 35-73.
- 蕭琇安，2008，〈轉變國際秩序下『中立』概念之地位〉，《問題與研究》，47（1）：31-32。Hsiao, Hsiu-an. 2010. "Zhuanbian guojizhixu xia 'zhongli' gainianzhidiwei" [The Status of "Neutrality" in the Changing International Order]. *Wenti Yu Yanjiu*, 47 (1): 31-32.
- 蘇宏達，2010，〈從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程〉，《問題

- 與研究》, 49 (2): 1-38。Su, Hung-dah. 2012. “Cong ziyouzhengfu jian zhuyi jie xi Lisibentiaoyue de fazhanguocheng” [Negotiating the Treaty of Lisbon: A Liberal Intergovernmentalist Analysis]. *Wenti Yu Yanjiu*, 42 (1): 93-118.
- Abbenhuis, Maartje Maria. 2013. “A Most Useful Tool for Diplomacy and Statecraft: Neutrality and Europe in the ‘Long’ Nineteenth Century, 1815-1914.” *The International History Review*, 35 (1): 1-22.
- Adetunji, Jo. 2022. “Ukraine War: Serbia is Shifting Closer to Russia.” *The Conversation*. <https://theconversation.com/ukraine-war-serbia-is-shifting-closer-to-russia-heres-why-192472> (May 13, 2023).
- Bludnikow, Bent. 1989. “Denmark during the First World War.” *Journal of Contemporary History*, 24 (4): 683-703.
- Bonifazi, Corrado, Conti, Cinzia, and Mamolo, Marija. 2006. “Balkan International Migration in the 1990s.” *Institute of Research on Population and Social Policies*, 8: 1-18.
- Borger, Julian. 2016. “Finland Says it is Nearing Security Deal with US amid Concerns over Russia.” *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/22/finland-us-russia-military-security> (May 13, 2023).
- Brodin, Katarina, Kjell Goldmann, and Christian Lange. 1968. “The Policy of Neutrality: Official Doctrines of Finland and Sweden.” *Cooperation and Conflict*, 3 (1): 18-51.
- Bulmer, Simon. 2009. “Politics in Time Meets the Politics of Time: Historical Institutionalism and the EU Timescape.” *Journal of European Public Policy*, 16 (2): 307-324.
- Checkel, Jeffrey. 2001. “Why Comply? Social Learning and European Identity Change.” *International Organization*, 55 (3): 553-588.
- Childs, Marquis. 1936. *Sweden: The Middle Way*, p. 160. New Haven: Yale University Press.
- Chou, Meng-hsuan. 2009. “The European Security Agenda and the ‘External

- Dimension' of EU Asylum and Migration Cooperation." *Perspectives on European Politics and Society*, 10 (4): 541-559.
- Christiansen, Thomas and Vanhoonacker, Sophie. 2008. "At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat." *West European Politics*, 31 (4): 751-770.
- Cook, Lorne and Lee, Matthew. 2023. "Finland Joins NATO in Major Blow to Russia over Ukraine War." *AP News*. <https://apnews.com/article/nato-finland-russia-ukraine-membership-enlargement-c703d23a8423d89577d5b752d69d76eb> (April 24, 2023).
- Delahunty, Robert. 2014. "The Crimean Crisis." *ST. Thomas Journal of Law and Public Policy*, 9 (1): 125-187.
- Devine, Karen. 2011. "Neutrality and the Development of the European Union's Common Security and Defence Policy: Compatible or Competing?" *Cooperation and Conflict*, 46 (3): 334-369.
- Eckert, Vera and Abnett, Kate. "Factbox: How Dependent is Germany on Russian Gas?" *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/europe/how-much-does-germany-need-russian-gas-2022-01-20/> (April 24, 2023).
- Eliasson, Johan. 2004. "Traditions, Identity and Security: The Legacy of Neutrality in Finnish and Swedish Security Policies in Light of European Integration." *European Integration Online Paper*, 8 (6): 4-5.
- Elman, Miriam Fendius. 1995. "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard." *British Journal of Political Science*, 25 (2): 175.
- Euractiv. 2014. "Romania Calls for more NATO Warships in Black Sea." <http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/romania-calls-for-more-nato-warships-in-black-sea/> (May 12, 2023).
- Euractiv. 2022. "Fallout of Ukraine War Reaches Spain, PM's Office Targeted in Series of Letter-bombs." <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/fallout-of-ukraine-war-reaches-spain-pms-office-targeted-in-series-of-letter->

- bombs/ (April 24, 2023).
- Eurostat. 2022. "Annual Inflation up to 10.6% in the Euro Area Up to 11.5% in the EU." <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/15265521/2-17112022-AP-EN.pdf/b6953137-786e-ed9c-5ee2-6812c0f8f07f> (April 24, 2023).
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2022. *Government Report on Changes in the Security Environment*. (13 April 2022).
- Forsberg, Tuomas and Vaahtoranta, Tapani. 2007. "Inside the EU, Outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's Post-neutrality." *European Security*, 10 (1): 71.
- Global Firepower. 2023. "2023 Military Strength Ranking." <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php> (April 24, 2023).
- Goebel, Roger. 1994. "The European Union Grows: The Constitutional Impact of the Accession of Austria, Finland and Sweden." *Fordham International Law Journal*, 18 (4): 1097-1116.
- Government Office of Sweden. "Russia's invasion of Ukraine." <https://www.government.se/government-policy/russias-invasion-of-ukraine/> (April 24, 2023).
- Government Offices of Sweden. "The Swedish Defense Bill 2016-2020." <http://www.government.se/government-policy/defence/the-swedish-defence-bill-2016-2020/> (April 25, 2023).
- Granlund, John. 2022. "Sharply Increased Support for NATO-57percent Want to Join." *Aftonbladet*. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/1O90qq/kraftigt-okat-stod-for-nato-57-procent-vill-ga-med> (April 25, 2023).
- Grieco, Joseph. 1988. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization*, 42 (3): 485-507.
- Haukkala, Hiski. 2015. "From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russia Relations." *Journal of Contemporary European Studies*, 23 (1): 25-40.

- Holmila, Antero. 2020. "Re-thinking Nicholas J. Spykman: from Historical Sociology to Balance of Power." *The International History Review*, 42 (5): 951-966.
- Ikan, Nikkii. 2019. "Change and Continuity in the European Neighbourhood Policy: The Ukraine Crisis as a Critical Juncture." *Geopolitics*, 24 (1): 20-50.
- Ingebritsen, Christine and Larson, Susan. 1997. "Interest and Identity: Finland, Norway and European Union." *Cooperation and Conflict*, 32 (2): 207-222.
- International Crisis Group. 1999. "The Balkan Refugee Crisis: Regional and Long-term Perspectives." <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/the-balkan-refugee-crisis-regional-and-long-term-perspectives.pdf> (May 02, 2023).
- Ivanov, Igor. 2001. "The New Russian Identity: Innovation and Continuity in Russian Foreign Policy." *The Washington Quarterly*, 24 (3): 2-3.
- Jensen-Eriksen, Niklas. 2018. "Capitalism Under Attack: Economic Elites and Social Movements in Post-War Finland." In Stefan Berger and Marcel Boldorf eds., *Social Movements and the Change of Economic Elites in Europe after 1945*, p. 200. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Jervis, Robert. 1978. "Cooperation Under the Security Dilemma." *World Politics*, 30: 167-214.
- Joseph Schumpeter. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 325. London: Allen and Unwin.
- Karsh, Efraim. 2011. *Neutrality and Small States*, pp. 11-13. N.Y.: Routledge.
- Lavenex, Sandra. 2011. "Concentric Circles of Flexible 'European' Integration: A Typology of EU External Governance Relations." *Comparative European Politics*, 9: 372-393.
- Luukka, Teemu, Huhtanen, Jarmo, and Muhonen, Helmi. 2022. "Finland Send Weapons to Ukraine – Prime Minister Marin: 'The Decision is Historic.'" *HelsinginSanomat*. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008647428.html> (April 24, 2023).
- Lyytinen, Kalle and Newman, Mike. 2006. "Punctuated Equilibrium, Process

- Models and Information System Development and Change: Towards a Socio-Technical Process Analysis.” *Sprouts: Working Papers on Information Systems*, 6 (1): 1-48.
- Mahoney, James. 2000. “Path Dependence in Historical Sociology.” *Theory and Society*, 29 (4): 515-517.
- Marklund, Carl. 2009. “The Social Laboratory, the Middle Way and the Swedish Model: Three Frames for the Image of Sweden.” *Scandinavian Journal of History*, 34 (3): 264-285.
- McLaughlin, Kate. 2002. “Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance.” *Public Management Review*, 4 (3): 405-410.
- Meredith, Sam. 2022. “‘Powerful Explosions’ Triggered Major Gas Leak on Russian Pipelines, Danish police say.” *CNBC*. <https://www.cnbc.com/2022/10/18/nord-stream-gas-leaks-denmark-says-powerful-explosions-behind-damage.html> (April 24, 2023).
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2023. “Finland Supports Ukraine.” <https://um.fi/finland-s-support-to-ukraine> (April 24, 2023).
- Ministry of Defense of Finland. 2023. “Share of Defense Budget.” http://www.defmin.fi/en/tasks_and_activities/resources_of_the_defence_administration/finances/share_of_defence_budget_of_gdp (May 12, 2023).
- Ministry of Defense of Finland. 2016a. “Share of Defense Spending of Total State Expenditure.” http://www.defmin.fi/en/tasks_and_activities/resources_of_the_defence_administration/finances/share_of_defence_spending_of_total_state_expenditure (May 12, 2023).
- Ministry of Defense of Finland. 2016b. “Share of Defense Budget.” http://www.defmin.fi/en/tasks_and_activities/resources_of_the_defence_administration/finances/share_of_defence_budget_of_gdp (May 12, 2023).
- NATO. 2022. “NATO’s Military Presence in the East of the Alliance.” https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm (May 13, 2023).
- Nincic, Miroslav. 1992. *Democracy and Foreign Policy: The Fallacy of Political*

- Realism*, p. 16. New York: Columbia University Press.
- North Atlantic Treaty Organization. 1997. "Euro-Atlantic Partnership Council." http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49276.htm (May 12, 2023).
- North Atlantic Treaty Organization. 2015. "Key NATO & Allied Exercises." https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_10/20151007_1510-factsheet_exercises_en.pdf (May 12, 2023).
- North Atlantic Treaty Organization. 2016. "Key NATO & Allied Exercises." https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_1607-factsheet_exercises_en.pdf (May 12, 2023).
- North, Douglass. 1995. "Five Propositions about Institutional Change." In Jack Knight and Itai Sened, eds., *Explaining Social Institutions*, p.18. Ann Arbo: University of Michigan Press.
- Ojanen, Hanna. 2000. "Participation and Influence: Finland, Sweden and the Post-Amsterdam Development of the CFSP." *The Institute for Security Studies Western European Union*, pp. 1-25. <https://www.iss.europa.eu/content/participation-and-influence-finland-sweden-and-post-amsterdam-development-cfsp> (May 02, 2023).
- Olsen, Jan. 2023. "Swedish Lawmakers Vote to Endorse Country Joining NATO." *AP News*. <https://apnews.com/article/sweden-finland-nato-turkey-859b734595b8e4bfe2956604c42e1231> (April 25, 2023).
- Petersen, Phillip. 1991. "Scandinavia and the 'Finlandization' of Soviet Security." *The Academy of Political Science*, 38 (1): 60-70.
- Pierson, Paul and Skocpol, Theda. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science." In Ira Katznelson and Helen Milner, eds., *Political Science: The State of the Discipline*, pp. 693-721. New York: W. W. Norton and Company.
- Pierson, Paul. 1996. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis." *Comparative Political Studies*, 29 (2): 123-163.
- Princen, Sebastiaan. 2013. "Punctuated Equilibrium Theory and the European

- Union.” *Journal of European Public Policy*, 20 (6): 854-870.
- Remler, Philip. 2022. “Transnistria, Moldova, and Russia’s War in Ukraine.” *Carnegie*. <https://carnegieendowment.org/2022/08/02/transnistria-moldova-and-russia-s-war-in-ukraine-pub-87609> (May 13, 2023).
- Reuters. 2022. “Belarus Referendum Approves Proposal to Renounce Non-nuclear Status.” <https://www.reuters.com/world/europe/launchpad-russias-assault-ukraine-belarus-holds-referendum-renounce-non-nuclear-2022-02-27/> (May 13, 2023).
- Rosenau, James. 1966. “Pre-theories and Theories of International Politics.” In R. Barry Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics*, pp. 47-48. Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Ross, John. 1989. *Neutrality and International Sanctions: Sweden, Switzerland and Collective Security*, pp. 21-44. New York: Praeger Publisher.
- Russia Today. 2014. “Lithuania Agrees to Supply Ukraine with Military Aid, Poroshenko says.” <https://www.rt.com/news/208311-lithuania-ukraine-military-aid/> (May 12, 2023).
- Spykman, Nicholas. 1938a. “Geography and Foreign Policy, I.” *American Political Science Review*, 32 (1): 28-50.
- Spykman, Nicholas. 1938b. “Geography and Foreign Policy, II” *American Political Science Review*, 32 (2): 213-216.
- Stadler, Liliane. 2017. “The Persistence of Neutrality in Post-Cold War Europe.” In Heinz Gartner ed., *An Evolved Approach to the Cold War*, p. 75. Maryland: The Rowman & Littlefield Publishing Group.
- Statista Research Department. 2023. “Perception of NATO Application in Sweden 2022, by political party.” <https://www.statista.com/statistics/1293392/survey-perception-nato-membership-sweden-political-party/>
- Swedish Defence Commission. 2023. *The Swedish Defence Commission’s Report on Security Policy*. (9 June, 2023).
- Swedish Ministry of Foreign Affairs. 2022. “A Deteriorating Security Policy

Situation – Consequences for Sweden.” https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/departementsserien/ett-forsamrat-sakerhetspolitiskt-lage--_HAB47 (April 25, 2023).

Swedish Presidency of the Council of the European Union. 2023. “Russia’s Invasion of Ukraine.” <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/russia-s-invasion-of-ukraine/> (April 24, 2023).

Szumski, Charles. 2022. “Russian Jets Carrying Nuclear Weapons Violated Swedish Airspace.” *Euractiv*. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/russian-jets-carrying-nuclear-weapons-violated-swedish-airspace/ (September 12, 2022).

Tanner, Jari. 2023. “Finland’s Parliament Gives Final Approval for NATO Bid.” *AP NEWS*. <https://apnews.com/article/finland-nato-membership-parliament-c203116a354c9f51f3c01e0da4fcfa> (April 25, 2023).

The Council of the EU and the European Council. 2014. “EU Restrictive Measures against Russia over Ukraine (since 2014).” <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (May 12, 2023).

The Guardian. 2014. “Ukraine Crisis Leaves Estonia Feeling Vulnerable and Isolated – Again.” <https://www.theguardian.com/world/2014/sep/02/ukraine-crisis-feeling-vulnerable-isolated-again> (May 12, 2023).

THE LOCAL. 2022. “Swedish Government Firm on not Joining NATO despite Russian Aggression.” <https://www.thelocal.se/20220224/swedish-government-firm-on-not-joining-nato-despite-russian-aggression> (April 25, 2023).

The Telegraph. 2014. “Ukraine Crisis: Europeans Want Stability but not at Any Price.” <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10794666/Ukraine-crisis-Europeans-want-stability-but-not-at-any-price.html> (May 12, 2023).

The Telegraph. 2016. “Poland to Establish 46,000-Strong National Guard in the Face of War in Eastern Ukraine.” <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/12120761/Poland-to-establish-46000-strong-national-guard-in->

the-face-of-war-in-eastern-Ukraine.html (May 12, 2023).

The World Bank. 2023. *Military Expenditures (% of GDP)-Sweden*.

Thelen, Kathleen, and Steinmo, Sven. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In Sven Steinmo ed., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, pp. 16-18. Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen. 2003. "How Institutions Evolve." In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

Törnudd, Klaus. 1996. "Ties that Bind to the Recent Past: Debating Security Policy in Finland within the Context of Membership of the European Union." *Cooperation and Conflict*, 31 (1): 37-68.

Twaddle, Andrew. 1997. "EU or Not EU? The Swedish Debate on Entering the European Union 1993-1994." *Scandinavian Studies*, 69 (2): 189-211.

Van Bergen, Leo. 2010. "Aspects of Neutrality: Two Dutch Ambulances at the Eastern Front in the First World War." *Medicine, Conflict and Survival*, 26 (4): 298-313.

Verseck, Keno. 2022. "Hungary: What's Orban's Problem with Ukraine?" *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/hungary-whats-viktor-orbans-problem-with-ukraine/a-64063750> (May 13, 2023).

Wolfers, Arnold. 1962. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, pp. 13-16. Baltimore, Md: The Johns Hopkins University Press.

Yle. 2022. "For First Time, Yle Poll Shows Majority Support for Finnish NATO Application." <https://yle.fi/news/3-12337202> (April 24, 2023).

