

芬蘭加入北約的戰略意涵

●魏百谷／國立政治大學俄羅斯研究所副教授

前言

2023年4月4日北大西洋公約組織（NATO，以下稱北約）布魯塞爾總部奏起芬蘭國歌，冉冉升起藍十字國旗，此象徵地處北歐的芬蘭，正式成為北約的第三十一個成員國。隨即於同年4月13日，芬蘭以北約成員國身分，與德國及葡萄牙的軍艦，進行首次聯合演習。本文嘗試探究的要旨有三項，其一是，芬蘭放棄長期堅持的軍事不結盟政策，改弦易轍，加入北約軍事聯盟的驅動因素為何？其二是，芬蘭入盟，是俄國總統普丁（Vladimir Putin）始料未及、不願看到的結果，但卻是他一手促成。針對赫爾辛基（Helsinki）的入盟決策，莫斯科有何因應的舉措？其三是，芬蘭加入北約的作為，是否有值得台灣反思之處。

芬蘭加入北約的考量

芬蘭加入北約的戰略考量，主要著眼於北約的集體防衛體系。其次是，赫爾辛基冀望《北大西洋公約》（North Atlantic Treaty）的第5條，能為芬蘭的安全提供保護傘。根據該條約第5條的規定，針對任一北約成員國的攻擊，視同對於所有成員國的攻擊，且所有成員國有義務採取必要的措施，包括軍事手段，共同抵禦侵略。

總言之，赫爾辛基加入北約的決策，其考量的主要面向在於，藉由盟國的整體軍事實力、共同協防計畫以及成員國對國際政治的影響力，可強化芬蘭國防的威攝效果。¹此外，加入北約帶給芬蘭的另一項好處，是芬蘭能透過加入北約的聯合空域控制，提高其預警能力。

民意支持加入北約

2014年發生俄國併吞烏克蘭領土克里米亞半島事件，與此同時，莫斯科持續支持烏東地區的分離勢力。在此背景下，芬蘭國家廣播公司於2015年針對芬蘭是否加入北約，²進行民調，當時僅有22%的受訪者支持加入北約，反對加入的比率則高達55%。接續2017年的民調顯示，支持加入北約僅剩19%，仍有超過一半的受訪民眾（53%）反對加入。³

當2022年俄國侵烏戰爭爆發後，芬蘭國家廣播公司於同年2月再次進行民調，詢問芬

國民眾對於加入北約的看法，依據該份民調結果，高達53%的受訪者，支持加入北約，而反對加入者約28%。接著於同年3月再做一次民調，支持加入的比率更高，達62%，相對地，持反對的比率，則下降至16%。相隔兩個月，芬蘭國家廣播公司又於5月進行民調，此次的結果，超過七成的受訪者（76%）支持加入北約，僅剩一成左右（12%）持反對的看法。⁴

民意明顯的轉折，原先的主流意見是反對加入，之後翻轉為支持加入。回溯2015年，當時有超過一半的受訪者反對加入北約，到了2022年5月卻呈現大幅反轉，有高達七成民眾支持加入。究其原因，2022年2月24日俄國軍隊大舉入侵烏克蘭，透過大眾傳媒的報導，芬蘭人民感同身受，體認自身的安全，面臨俄國的嚴峻威脅，憂慮成為下一個烏克蘭。

增加國防預算

身為北約的一員，芬蘭承諾每年編列的國防預算支出，至少占其國內生產毛額（GDP）的2%，達到北約對其會員國的建議標準。規劃的時程，預估今（2023）年國防支出占國內生產毛額的比重，可達2.38%，接續的2024年和2025年，亦將維持在2%的規模，並將撥款支應海軍和空軍的戰略規劃項目。預計2026年前，其國防預算將增加40%。

擺脫對俄國的能源依賴

為全面提升芬蘭的國家安全，在軍事面向，芬蘭決定加入北約；另在能源面向，芬蘭減少自俄國進口能源。2022年2月俄國攻打烏克蘭，當時的芬蘭總理馬林（Sanna Marin）隨即在3月表示，芬蘭要盡快擺脫對俄國的能源依賴。同時，芬蘭總理確定不再延續與俄羅斯國營原子能公司，在芬蘭興建核電廠的合作計畫。⁵

芬蘭對北約的戰略意涵

對北約而言，芬蘭的軍事實力和堅韌性，不僅可進一步增強北約力量，更可提升盟國的集體防禦力道。同時，芬蘭成為北約成員，亦有助於波羅的海和北歐的區域穩定和安全。⁶

芬蘭擁有一支訓練精良且裝備先進的軍隊。芬國人口約五百五十八萬人，目前國防軍的規模約為三萬人，戰爭時的部隊規模則可擴充至二十八萬兵力，後備動員更可達八十七萬人規模，約占人口總數的15.6%，這是因為芬蘭不同於多數的北約國家，現今仍維持徵兵制度。⁷另外，芬蘭軍隊也是火力十足，目前擁有由五十五架F-18戰機組成的戰鬥機編隊以及兩百輛坦克編組的裝甲部隊，⁸同時擁有一千五百門火炮，此為歐洲最大的火炮群之一。⁹

2023年芬蘭的國防支出占國內生產毛額的比重，估計將超過2%，該數字已高於不少

北約成員國。整體而言，芬蘭對北約的集體安全，是淨貢獻成員國，意思是不像羅馬尼亞、斯洛伐克等成員國，需要靠北約軍事的支援與協防。當前芬蘭擁有的軍力在歐洲已屬前茅，再加上新購的六十四架F-35隱形戰機，以及購自德國與韓國的尖端武器，可以在捍衛北約與俄羅斯最長的芬俄陸上邊界，發揮影響力。¹⁰

芬蘭正式加入北約之前，就與北約有多年的合作關係，不論是參加維和行動，或是以北約「和平夥伴關係」（Partnership for Peace）成員身分，定期參與北約演習。多年來，北約一直在尋求強化東翼的防禦，亦即強化波羅的海三個成員國，愛沙尼亞、拉脫維亞以及立陶宛的安全，以防來自俄羅斯的入侵。然而，連接俄羅斯飛地加里寧格勒（Kaliningrad）與白俄羅斯之間的一條長約六十五公里的蘇瓦基走廊（Suwalki corridor），北約擔憂該走廊可能成為東翼安全的破口，一旦俄國突襲蘇瓦基走廊，將切斷波羅的海三國與波蘭的陸上運補通道。幸而，由於赫爾辛基隔著波羅的海，距離對岸的愛沙尼亞首府塔林（Tallinn）僅約七十公里，芬蘭入盟後，為北約運送增援部隊，開闢了一條新通道。¹¹

俄國的回應

俄國入侵烏克蘭，所帶來的後果之一，就是芬蘭放棄數十年中立，尤其是軍事不結盟的立場，加入北約軍事聯盟。這樣的結果，對於克里姆林宮（Kremlin）而言，是相當諷刺。當初俄國總統普丁發動侵烏戰爭的理由之一，就是要阻止北約的東擴，但局勢的演變，卻出現莫斯科所不樂見的局面。由於芬蘭與俄國有長達一千三百四十公里的邊界，芬蘭的加入，使北約和俄羅斯之間的邊界長度，頓時增長一倍。有鑑於此，自芬蘭倡議加入北約之時，莫斯科就想方設法，甚至是威脅恫嚇，試圖阻止芬蘭成為北約的一員。例如，當 2022 年 4 月 13 日芬蘭政府向國會遞交國安白皮書，啟動是否加入北約的國會辯論時，俄羅斯國家安全會議副主席梅德維傑夫（Dmitry Medvedev）隨即於 4 月 14 日對北約提出警告，要求北約不得接納芬蘭和瑞典，否則俄方將在波羅的海周圍加強防禦，並中斷與北約就波羅的海地區無核化的相關談判。¹² 另外，就在芬蘭正式成為新成員的前夕，俄國駐瑞典大使警告稱，北約的新成員將成為俄國報復打擊措施的合法目標，這些措施涵蓋軍事性質的舉措。¹³

除了言詞威脅之外，據俄羅斯《消息報》（Izvestia）的報導，為因應芬蘭和瑞典加入北約，現在負責卡累利亞地峽到沃羅涅日（Voronezh）州的西部軍區，未來將拆分成兩個軍區，分別是列寧格勒軍區及莫斯科軍區。在空軍方面，俄羅斯將部署攻擊機機隊；在海軍方面，海軍航空兵的蘇愷 30 戰機升級版（Su-30SM）將優先撥交波羅的海艦隊，此型號戰機號稱具備第四代半戰機的先進功能；在陸軍方面，將在靠近芬蘭邊境的卡累利亞（Kareliya）地區，組建一支新的陸軍集團軍，包括三個摩托化步兵師和兩個空降突擊師。¹⁴

芬蘭的顧慮

北約是個擁有核武的軍事聯盟，核威懾是北約維護和平的手段之一。然而，2022年5月19日當時的芬蘭總理馬林曾表示，不希望北約在境內部署核武或設立軍事基地。¹⁵回顧過往的歷史，挪威於1949年就加入北約，但在冷戰期間，奧斯陸（Oslo）拒絕北約在其領土部署核武器和長年駐紮部隊，藉以減少與當時蘇聯的摩擦。直到2014年俄國併吞克里米亞之後，奧斯陸才同意北約在境內的中部地區，部署美國海軍陸戰隊，駐紮期間係從2017年至2020年。¹⁶為了避免過度刺激俄羅斯，或許芬蘭可參考挪威的作法，不讓北約在其境內部署核武，或是長期駐軍。

對台灣的啟示

從芬蘭的例子來看，國家安全首重自助，打仗須靠自己，國防是需要持續投資。芬蘭與強鄰俄國有綿延長達一千三百公里的國境，即使1991年蘇聯瓦解，冷戰結束，赫爾辛基依然沒有放棄徵兵制，並且持續更新武器裝備，提升軍力。2022年芬蘭國防預算占國內生產毛額的比重為1.72%，反觀台灣，當年國防預算的占比僅是1.61%。如今芬蘭加入北約，承諾往後編列的年度國防支出占國內生產毛額的比率會達到北約的建議。為展現台灣對自我防禦的嚴肅承諾，宜提高國防預算，美國前國防部長艾斯培（Mark Esper）曾具體建議台灣的國防支出，應增加至國內生產毛額的3.2%。¹⁷或許短時間大幅調高國防支出，可能造成預算的排擠，影響其他政務的推動，但政府應擬訂計畫，近期先以北約的標準為目標，再逐年提高，藉此向國際社會，傳遞捍衛國防的強有力訊息。

第二，芬蘭提出加入北約的申請，很快獲得批准，除了國際戰略的大環境，究其原因，有一點很重要，就是對於北約現有的成員國來說，芬蘭的加入，是北約軍力的提升，換言之，芬蘭的加入是北約的資產，而不是負債。我們要學習芬蘭，成為大家樂於結盟的夥伴，因為台灣的加入，使得組織更壯大，彼此的安全更加鞏固。

第三，芬蘭軍隊的敵我意識，非常清晰。芬蘭國防軍總司令基維恩（Timo Kivinen）曾明確指稱，「最重要的防線就在人的兩耳之間」（the most important line of defence is between one's ears），芬蘭已為俄國的進犯，備戰數十年，一旦俄國來犯，將進行頑強地抵抗。¹⁸反觀台灣，值此中國軍機頻繁侵擾我國西南防空識別區之際，仍有退役將領發表不當言論，¹⁹甚至親赴中國，參加統戰意味濃厚的活動，有損國軍形象，對我國軍的敵我意識，恐造成混淆。

結語

俄烏戰爭帶來的衝擊，不僅影響能源和糧食價格，造成歐盟國家的物價膨脹，也影響地緣戰略的布局，促使芬蘭放棄長期堅持的軍事不結盟政策。赫爾辛基認為，只有成為北約成員國，享有北約第5條款的保護，藉由北約軍事同盟的軍事威懾力量，可為其國

家安全構築堅實的屏障。

然而，環視北歐的安全環境，瑞典能否順利加入北約，攸關芬蘭的安全。2022年俄國軍隊入侵烏克蘭，不僅促使芬蘭申請加入北約，同時，也使得位處斯堪地納維亞（Scandinavian）的瑞典，驚覺來自莫斯科的安全威脅。隨後，瑞典亦向布魯塞爾總部申請加入，然目前仍卡在土耳其和匈牙利，這兩國尚未批准斯德哥爾摩的入盟案。儘快促成瑞典成為北約的成員國，是芬蘭努力的目標，因為符合芬蘭的戰略利益，一旦瑞典成為北約的成員，加上早先於1949年就加入的挪威、丹麥及冰島，則北歐五國的北約拼圖就完整無缺。²⁰如此一來，所有北歐和波羅的海地區，連同北極國家（俄羅斯除外）均納入北約，使得北約的北翼防守更為完整。²¹此外，由於芬蘭和瑞典正式成為北約成員之後，俄羅斯在該地區動武的門檻更高，²²使其有所忌憚，不敢貿然使用武力。因此，長期而言，有助於維持波羅的海地區的和平與穩定。

【註釋】

1. 參考“Finland’s membership on NATO,” *Ministry of Foreign Affairs of Finland*, <<https://um.fi/finlands-membership-in-nato>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
2. 民意調查的題目是「芬蘭應否加入北約軍事聯盟？」（Should Finland join the NATO military alliance?）。
3. 參考YLE, “Yle poll: Only a fifth of Finns back NATO membership,” *YLE*, <<https://yle.fi/a/3-9974703>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
4. 參考YLE, “Yle poll: Support for Nato membership soars to 76%,” *YLE*, <<https://yle.fi/a/3-12437506>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
5. 根據芬蘭官方的統計資料，2020年芬蘭進口的石油和天然氣，約有三分之二是從俄國購入，煤炭則約為二分之一，並有10%的電力是自俄國進口。參考Aleksi Teivainen, “Marin: Finland to break energy reliance on Russia as soon as possible,” *Helsinki Times*, <<https://reurl.cc/jDylr1>>（最後瀏覽日：2023年6月24日）。
6. 參考“Finland’s membership on NATO,” *Ministry of Foreign Affairs of Finland*, <<https://um.fi/finlands-membership-in-nato>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
7. Minna Ålander, “Finland wants to use the ‘NATO option,’” *Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut fuer Internationale Politik und Sicherheit (SWP)*, <<https://www.swp-berlin.org/publikation/finland-wants-to-use-the-nato-option>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
8. 參考古莉，〈芬蘭正式加入北約 莫斯科威脅採取「反措施」〉，《法國國際廣播電台》，<<https://reurl.cc/dDy7e6>>（最後瀏覽日：2023年6月24日）。

9. 參考安德烈，〈為什麼說芬蘭讓北約如虎添翼〉，《法國國際廣播電台》，<<https://reurl.cc/x7vlaE>>（最後瀏覽日：2023年6月24日）。
10. Charlotte Kleberg and James Black, “Finland Joins NATO, Sweden’s Accession Remains Uncertain,” *THE RAND BLOG*, <<https://www.rand.org/blog/2023/04/finland-joins-nato-swedens-accession-remains-uncertain.html>>（最後瀏覽日：2023年6月24日）。
11. 同註9。
12. 參考古莉，〈莫斯科：北約如吸納芬蘭瑞典，俄方將終止無核區談判〉，《法國國際廣播電台》，<<https://reurl.cc/3x4Opj>>（最後瀏覽日：2023年6月24日）。
13. 參考小山，〈莫斯科警告瑞芬，加入北約即成俄合法打擊目標〉，《法國國際廣播電台》，<<https://reurl.cc/8jXqRg>>（最後瀏覽日：2023年6月24日）。
14. Izvestia, «Poletnyi rubezh: novaia armii VVS i PVO priroet zapadnye granitsy Rossii» (in Russian) <<https://iz.ru/1523908/roman-kretcul-aleksei-ramm/poletnyi-rubezh-novaia-armii-a-vvs-i-pvo-priroet-zapadnye-granitsy-rossii>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
15. 參考中央社，〈芬蘭總理：若加入境內拒北約部署核武和設基地〉<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202205190304.aspx>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
16. 參考FIIA, “Russia’s shifting foreign and security policy in Northern Europe: The new geopolitical meaning of ‘good neighbourliness,’” <<https://www.fiaa.fi/en/publication/russias-shifting-foreign-and-security-policy-in-northern-europe?read>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
17. US strategic clarity required, Esper says, US strategic clarity required, Esper says - Taipei Times.
18. 參考Reuters, “Finland is ready to fight Russia if attacked - defence chief,” <<https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/finland-is-ready-fight-russia-if-attacked-defence-chief-2022-06-22/>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
19. 參考國軍退除役官兵輔導委員會，〈輔導會針對退將言論 籲請謹慎發言〉<<https://www.vac.gov.tw/cp-1788-116176-1.html>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
20. 參考NATO, “NATO member countries,” <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52044.htm>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
21. 參考RAND, “Finland Joins NATO, Sweden’s Accession Remains Uncertain,” <<https://www.rand.org/blog/2023/04/finland-joins-nato-swedens-accession-remains-uncertain.html>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。
22. 參考Ministry of Foreign Affairs of Finland, “Finland’s membership on NATO,” <<https://um.fi/finlands-membership-in-nato>>（最後瀏覽日：2023年6月25日）。◆