

小國芬蘭大作為：歐盟北方政策

廖詠祥

一、構想緣起

蘇聯的解體使得北歐地區的柔性安全問題逐漸浮現，並受到關注。芬蘭與俄羅斯共享長達1,313公里的邊界，對於蘇聯解體所帶來的新興安全威脅，芬蘭首當其衝。因此，比起歐盟其他會員國，與俄羅斯和波羅的海地區發展更緊密的關係對芬蘭來說更加重要。芬蘭內部在1994年即討論了有關歐盟北方地區合作的想法。

隨著芬蘭加入歐盟，成為當時唯一直接與俄羅斯接壤的會員國，芬蘭的歐盟政策目標之一，即是使歐盟關注北歐地區的事務，尤其關注俄羅斯作為歐盟直接相接壤的東鄰所帶來的各項機會與挑戰。芬蘭在國家與歐盟利益兩者考量下，於1997年向歐盟提出北方政策的構想，期盼深化波羅的海沿岸國家之間的合作以及重新建構與俄羅斯的關係。

二、推動目標

芬蘭為歐盟會員國，且歐盟提供了超國家的機制，方便監控跟協調此區域行為者之間的行動與目標，因而歐盟成為了推動北方政策最適當的場所。芬蘭希望藉由北方政策將俄羅斯與波羅的海國家整合至歐盟的合作架構，來開發廣大的天然資源、發展基礎建設與社會福利、縮小生活水平差距、促進俄羅斯與波羅的海地區經濟穩定、解決環境問題等。推動北方政策不僅替芬蘭本身，也替歐盟帶來利益，芬蘭在1999年與2006年

擔任歐盟輪值主席時，更使北方政策內涵進一步具體化。

三、四個合作夥伴關係

由於芬蘭的推動開啟了大北歐地區的合作，合作領域有經濟、自由、安全、司法、研究、教育、文化、環境、核能安全、自然資源、社會福利和衛生合作。為了促進北方政策架構內計劃的執行，更創建了四個夥伴關係合作模式，包含夥伴國、國家集團、執委會、北歐區域相關理事會、非政府組織和私人企業等不同行為者，都一同加入了合作，因此夥伴關係可說是北方政策重大成就。

2001年及2003年創造了北方政策環境夥伴關係與北方政策公共衛生與社會福利夥伴關係。2006年芬蘭輪值主席提出嶄新的北方政策，成為歐盟、俄羅斯、挪威和冰島的共同政策，在這樣的基礎上於2009年及2010年更增建了北方政策運輸與物流夥伴關係與北方政策文化夥伴關係。至



圖一 芬蘭地理位置圖



圖二 北方政策合作範圍

此，當今北方政策就在四個夥伴關係及其他原有的架構下發展合作。

四、合作成效—以北方政策環境夥伴關係為例

北方政策環境夥伴關係有兩大計劃，分別為環境計劃與核能安全計劃，旨在解決有關廢水、廢物、空氣污染和核廢料之問題，是歐盟與俄國合作以來最大的單一計劃。其中的聖彼得堡廢水處理廠斥資近2億歐元，是目前唯一已完成且金額最大的環境專案，是波羅的海環境政策至今最大的成就，同時也是歐盟和俄國雙邊實質合作的重要里程碑。廢水處理場啟用時俄國總統普亭親自主持，芬蘭總統與瑞典總理也到場，可見此專案的重要性。

核能安全計劃有10大專案，目前已完成3個，包含核能管理、核燃料妥善儲存與輻射監測，還有5個專案正進行中。資金來源皆由環境夥伴關係基金提供，這些有系統的合作皆為前所未有的歐俄合作例證。

2012年環境夥伴關係從歐盟會員國、執委會、夥伴國與觀察國募集到3.34億歐元的基金，俄羅斯更是最大的捐助國之一。藉由夥伴關係的合作模式可迅速有效的實行合作計劃，對於所有波羅的海國家、歐盟和俄羅斯來說至為重要。

五、結語

冷戰結束後新興和柔性的安全威脅崛起，問題的多樣性與複雜性使得國家之間必須透過合作才能有效解決，北歐地區也不例外。芬蘭除了本身對於北歐事務的專業、積極與他國協調與行銷之外，更有效運用歐盟資源，使芬蘭得以順利建立北方政策合作架構，將芬蘭所關注的柔性安全議題提升到歐盟與俄羅斯對等的合作層次，將以往的芬俄雙邊關係提升至歐俄雙邊關係來處理。

北方政策確實提供了一個共同架構來促進歐盟內部、歐盟與俄羅斯之間在有關非軍事之柔性安全議題上的對話和實質合作，重新建構了以芬蘭為核心，跟周邊國家—尤其是俄羅斯的關係，協助克服歐盟內部與對外—尤其是歐俄之間的隔閡。簡言之，儘管冷戰結束蘇聯解體，但俄羅斯依然是芬蘭的東邊強鄰，因此芬蘭仍必須與俄羅斯維持良好關係，協助促進俄羅斯與西方的合作。在柔性安全議題上展開對話與互動，提供其政治暨經濟轉型所需之援助，協助與西方價值與體制接軌，確實反映了芬蘭欲藉由集體的力量，來處理俄羅斯的威脅，達到保障芬蘭自身安全之目的。

北方政策的不斷發展達到了解決北歐地區柔性安全議題的實質成效。藉由與歐盟政策的相輔相成，不僅提升了芬蘭的對外實力，也讓芬蘭得以在更為穩定的歐洲大環境下，持續尋求小國的安全與發展。

參考資料：

1. 洪蘭譯（2008），Ilkka Taipale著，《芬蘭的100個社會創新》，台北：天下雜誌。
2. Bunse, S. (2009), *Small states and EU governance: Leadership through the Council presidency*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
3. Clive Archer and Tobias Etzold, "The EU's Northern Dimension: Blurring Frontiers between Russia and the EU North?," *Nordeuropaforum*, Vol. 18, No. 1 (2008)
4. The Northern Dimension, <<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15579&contentlan=2&culture=en-US>>
5. Northern Dimension Environmental Partnership, <http://www.ndep.org/home.asp>

（本文作者為淡江大學歐研所碩士生）