

挪威與俄羅斯關係： 嚇阻與再保證政策之持續與轉變

冷則剛*、趙竹成**

摘要

本文以挪威與俄羅斯關係為案例，探討小型國家在不對稱的安全結構中，如何保持政策彈性，確保生存發展，並維持區域穩定政策的持續與轉變。有別於純粹從小國或大國單方面的分析，本文分別從較大的一方——俄羅斯，以及較小的一方——挪威，整合分析政策的概念、標的、運作以及制約，以探討現存政策是否受到國內政治以及國際結構變化，而有所轉變與調適。本文指出，就俄羅斯的角度來看，在不對稱關係的運作中，北約才是俄羅斯最大的威脅。不對稱關係中最大的變數之一是核子武器的使用。從不對稱關係中較小一方的挪威角度來看，行之有年的對俄羅斯嚇阻與再保證政策，事實上有多重的政治意涵。由此可見，精細操作多邊與雙邊，以及內政與外交的雙重平衡，是小國挪威面對不對稱威脅的生存發展之道。俄羅斯入侵烏克蘭無疑是對雙邊關係的最大挑戰。挪威與俄羅斯的互信正大幅降低。本文認為，除非戰事有戲劇化的發展，使得北歐地區在北約與俄羅斯進一步升高對峙的狀況下，全面核子武器化，不然雙方維持現狀，以及藉由嚇阻與再保證維持動態平衡的政策，仍有其韌性，但在實際操作上將面對更多的內在及外在挑戰。本文也針對挪威安全政策調整的方向、內容，以及內外壓力作一整體分析。本文最後將探討挪威政策調整的侷限，以及小國外交的前景，試圖重新勾勒挪威在面臨變局時的因應之道。

關鍵詞：小國外交、不對稱關係、北約、嚇阻與再保證、烏俄戰爭

* 中央研究院政治學研究所研究員、國立政治大學政治學系合聘教授，電子郵件：tkleng@as.edu.tw。

** 國立政治大學民族學系教授，電子郵件：jcjau@nccu.edu.tw。

壹、導論

在大國間對抗日益劇烈的變局中，地緣政治的重要性，又成為了國際權力競逐的焦點之一。中小型國家如何靈活調整政策，確保國家利益，成為引人矚目的研究課題。北極及高緯度地區，除了包含北歐及加拿大等國以外，也涵蓋了美國與俄羅斯等強權國家。該地區長期以來維持高緯度、低衝突的安全態勢。烏俄戰爭爆發，改變了全球安全結構。政體類型、意識形態因素重新抬頭。俄羅斯侵犯領土主權與領土完整的行為，使原先「道不同而相為謀」的安全穩定態勢受到挑戰。北歐與北極地區也不例外。

地緣政治因素凸顯了挪威在安全議題上的重要性。以北歐的挪威、瑞典、芬蘭三國為例，這三個國家的安全環境並不相同，與俄羅斯的歷史連結也有所異。瑞典幅員廣大，但與俄羅斯並無接壤；芬蘭與俄羅斯有漫長的陸地邊界，但並未如挪威一般，在北極圈內與俄羅斯同時在陸地與海洋相鄰；挪威是唯一與俄羅斯在北極圈內陸地及海洋均接壤的國家。在烏俄戰爭爆發之前，挪威也是北歐三國唯一的北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, 以下簡稱北約）成員國。以該區域的北極地區治理機制而言，雖然有如北極前沿論壇（Arctic Frontiers）、北極圈論壇大會（Arctic Circle Assembly）等以人群安全（human security）為主題的溝通機制，以及排除安全問題的國際建制北極理事會（Арктический Совет/Arctic Council），但是安全問題以及降低區域衝突仍是挪威最重要的外交政策考量（Burke, 2020; Steinveg, 2023）。然而，在實際執行上，挪威自冷戰以來對俄國的安全政策採取低姿態，同時有各種自我設限的措施。因此論者將挪威視為不可被忽略的「沉默勢力」（quiet powerhouse）（Kondrat, 2024, p. 218）。

國際關係研究中，不對稱關係成為分析較為弱勢或是幅員人口較小一方的外交政策的焦點之一（Womack, 2016）。挪威在與俄羅斯的不對稱關係中，如何善用小國的優勢，靈活操作雙邊、多邊與大國關係，以發展在國際結構變動中的圖存之道，也引起了關注（Long, 2022）。從俄羅斯的觀點來看，對挪威政策是其全球布局，特別是與北約關係的一部分。然而，從挪威觀點來看，北方與俄羅斯邊界的安全部問題，是其最重要，攸關國家生存利益的焦點（Østhagen, 2022）。從雙邊關係觀察，兩者認知的安全強度並不相同。烏俄戰爭開打後，現存政策是否能維持，成為關注的焦點。不少論者也認為挪威應全面檢討冷戰以來對俄政策，與北約緊密結盟，並進一步強化挪威的軍事力量（Almlid, 2024）。

本文以挪威為案例，探討小型國家在不對稱的安全結構中，如何保持政策彈

性，確保生存發展，並維持區域穩定政策的持續與轉變。經過對挪威學者的研究及現有官方文件的整理分析，挪威在面對與俄羅斯的不對稱關係時，其國家戰略相當靈活。一方面，依托北約形成集體安全；另一方面，在保持國防自主的前提下，在軍事上自我克制。因此在二次大戰後70年間，與俄羅斯彼此之間能形成一定的戰略穩定。本文以安全政策為分析主軸，因此挪威最大的安全威脅來源——俄羅斯的安全政策布局，也將作一討論。本文認為，儘管俄羅斯與挪威大小懸殊，各自對安全布局的認知也有不同，但自冷戰以來，透過挪威嚇阻與再保證政策的精細操作，挪威高北地區（High North）的穩定得以確保。

本文的結構如下：

- 一、首先從歷史演變的角度，探討挪威與俄羅斯從冷戰以來，雙邊關係的波折與穩定機制，以及俄羅斯以北約為主要目標的對挪威政策。
- 二、在這個總體的戰略環境下，本文從概念上先分析挪威嚇阻與再保證政策的意涵，以及操作機制。
- 三、本文指出，烏俄戰爭爆發後，北歐及北極總體安全結構受到衝擊，俄羅斯核子武器布局構成了新的安全威脅，挪威既有的政策也面臨調整鞏固的壓力。
- 四、本文針對挪威安全政策調整的方向、內容，以及內外壓力作一整體分析。
- 五、本文最後將探討挪威政策調整的侷限，以及小國外交的前景，試圖重新勾勒挪威在面臨變局時的因應之道。

貳、挪威與俄羅斯關係：穩定與衝擊

在分析挪威如何因應與俄羅斯不對稱關係之前，本文先就雙邊關係的歷史演變作一梳理，以說明兩國如何在意識形態相異，聯盟歸屬有別的總體結構中，處理鄰國關係，並保持基本的穩定局勢。俄羅斯與挪威的關係可以分為以下幾個時期：

第一、正常時期。1905年挪威正式脫離瑞典獨立，當年10月俄羅斯帝國即致電挪威總理聲明，準備承認挪威的獨立。也就是說，俄羅斯是最早承認挪威的國家之一。到1907年11月，雙方簽訂「關於挪威領土完整條約」（Договор о Территориальной Неприкосновенности Норвегии/Treaty on the Territorial Integrity of Norway），確立了俄羅斯與挪約的外交關係。而挪威也成為俄國10月革命後，第3個承認俄國的國家。雖然在1920年，在俄國未參與的情況下（1920年俄國仍處於內戰之中），「國際聯盟」（League of Nations）主導通過了「斯瓦巴條約」（The Svalbard Treaty），確立挪威對斯瓦巴群島（Svalbard）的主權，但

是並未影響俄國及隨後蘇聯與挪威之間的外交互動。1921年9月簽訂雙邊「經濟關係臨時協議」（Временное Соглашение между Россией и Норвегией/Temporary Agreement between Russia and Norway），1925年12月簽訂「通商航運條約」（Treaty of Commerce and Navigation），到1935年，蘇聯正式加入「斯瓦巴條約」。1940年挪威被納粹德國占領，到1944年蘇聯紅軍發起「佩察一克爾克內斯行動」（Петсамо-Киркенесская Операция/ Petsamo-Kirkenes Operation），成功解放挪威的芬馬克（Finnmark）地區。

第二、對抗時期。隨著二戰結束，冷戰來臨，挪威於1949年加入北約，從此俄國與挪威進入對抗期。俄國與挪威雖未發生軍事衝突，但雙邊關係在冷戰格局中運作，形成對抗的僵持和平。

第三、第二次正常化時期。蘇聯解體後，俄羅斯與挪威進入第三階段的第二次正常關係時期。1991年12月，挪威成為第一批承認俄羅斯聯邦的國家之一，雙方的政府機關首長，國會互訪成為常態。挪威外交部曾宣布2002年為「俄羅斯年」。1996年俄羅斯與挪威簽署「貿易及經濟合作協議」（Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о Торговле и Экономическом Сотрудничестве от 26 марта 1996 г./ Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Kingdom of Norway on Trade and Economic Cooperation of March 26, 1996.）。2010年9月，爭議一段時間的巴倫支海海域問題，透過「海域劃界及巴倫支海北冰洋合作條約」（Agreement between the Russian Federation and the Kingdom of Norway on Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean）的簽署得以解決。除了海域劃界問題解決以外，在這個條約簽訂的基礎上，俄羅斯與挪威可以共同合作利用開發當地的陸上及海洋資源（Kremlin, 2010）。

當然，在這段時間裡，雙方難免有些個別議題立場上的爭議，例如挪威基於資源保育立場所實行的海洋資源政策，以及北極地區因為資源開發所造成的環境汙染問題等（例如，在北極圈內的石化原料開採）。但是雙方在文化，科學等領域有著持續性的合作，例如2004年到2005年舉辦了盛大慶祝雙方建交100年的展覽，2010年雙方簽訂「俄羅斯—挪威於巴倫支地區的文化行動計畫」（Программа Действий в Сфере Российско-Норвежского Сотрудничества в Баренцевом Регионе в Области Культуры/Action Programme for Russian-Norwegian Cooperation in the Barents Region in the Field of Culture），並在2013年議定延長。

俄羅斯與挪威事實上長久以來難免有著一種提防彼此的心理，也就是俄羅斯擔心來自挪威的威脅，挪威也擔心來自俄羅斯的挑戰。但是，前者只侷限於與挪威與俄羅斯交界的漁業問題，主要存在於莫曼斯克地區（Murmansk）。莫斯科對這種因素並不以為意，因為地區性的問題無法決定國家的整體政策方向。俄羅斯威脅論的產生，除了地緣關係造成的大國小國不平衡因素以外，更多的是由於漁業捕撈、貿易、非法移民等根本利益衝突造成（*Военное обозрение*, 2011）。

俄羅斯與挪威原本在冷戰後維持的穩定關係，隨著國際局勢的變化而出現波折。明顯的轉折點在2014年，也就是克里米亞事件，馬航17墜機案發生之後。歐盟對俄羅斯加大制裁力度，歐盟與俄羅斯關係進入低盪。挪威雖然不是歐盟成員國，但是也加入制裁俄羅斯的行列。2014年秋天，挪威宣布對俄羅斯的制裁，包括1.禁止出口俄羅斯部分類別油氣設備；2.禁止進口來自克里米亞及塞瓦斯托堡的商品，並禁止對該地區機構進行放款或信貸；3.禁止自俄羅斯進口及對俄羅斯出口軍民兩用設備；4.禁止交易五家俄羅斯金融機構有效期限超過90天的證券和金融工具（Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2014）。

隨著挪威與俄羅斯官方關係的惡化，挪威社會內部也出現俄羅斯威脅的氣氛。例如，2015年10月挪威電視台TV2開始播放第1季10集的系列影片「占領」（*Оккупированные/Okkupert*）。影片中描述在美國退出北約，波斯灣地區發生戰爭導致世界出現石油危機，在挪威新政府停止在北海地區的石油開採後，俄羅斯入侵挪威，控制挪威油氣田並在開採後供應歐洲，而俄羅斯也意欲一直控制挪威。該劇在挪威取得極高的收視率。俄羅斯被設定為侵略、占領挪威的角色，導致俄羅斯駐挪威大使館的抗議（TACC, 2015）。

2015年到2016年，由於移民非法滯留的問題，挪威社會對俄羅斯的印象更是趨向負面。根據挪威「每日雜誌報」（Dagbladet）在2015年的調查，當時43%的受訪者認為俄羅斯是「對國家的可見威脅」（Обсерво, 2017）。隨著雙方關係自2014年的惡化，原本俄羅斯提出吸引挪威投資的「2014-2020克拉半島跨境合作計畫」（Kolarctic CBC 2014-2020）（Kolarctic CBC, n.d.）以及俄羅斯向挪威輸送電力的「佩辰加能源橋」（Pechenga Energy Bridge）計畫自然也無法期待（БАЛТЭНЕРГОЭФФЕКТ, 2014）。自2024年5月底，挪威全面禁止俄羅斯旅客入境。至2024年底止，挪威已加入歐盟對俄羅斯的十五輪制裁。

由以上分析可以發現，俄羅斯與挪威之間的關係受到外部因素的影響極大，這個外部的因素即是俄羅斯與歐洲的關係。當俄羅斯與歐洲處於平穩期，則俄羅斯與挪威之間也是平穩。如果俄羅斯與歐洲關係惡化，則俄羅斯與挪威關係也出現惡

化，這種現象也可以由俄羅斯的外交政策框架中略窺一二。

參、俄羅斯對挪威的政策原則：北約安全框架下的雙邊關係

要明瞭俄羅斯的外交政策框架下的利益核心，需要由俄羅斯外交部公布的「俄羅斯外交政策概念」（Концепция внешней политики Российской Федерации/The Concept of Foreign Policy of the Russian Federation）著手。「俄羅斯外交政策概念」於2008年、2016年、2023年根據不同的國際情勢，以及外部處境共公布了不同版本。2016年版本的背景是2014年克里米亞事件，馬航17墜機之後，歐盟與美國對俄羅斯進行強力的經濟制裁，導致俄羅斯與以美國為首的西方國家彼此間的外交關係破裂公開化。特別是在2022年俄羅斯發起「特別軍事行動」（Special Military Operations）之後，因為烏克蘭問題，俄羅斯與北約盟國的安全關係幾乎全面決裂。

排除時間已經久遠的2008年版本，我們從2016年和2023年兩個版本可以發現，俄羅斯外交政策的變化。可以肯定的是，雖然挪威作為一個與俄羅斯同時有陸地和海洋邊界的鄰國，但是由2008年、2016年、2023年三個版本都可以確定挪威並不是俄羅斯外交方向中的第一交手對象，因為挪威從未在其政策概念中單獨列出。

首先，2016年版本（Kremlin, 2016）基本延續2008年版的思維邏輯，有著非常明顯的國家外交利益政策優先順序的排序。根據2016年版的第4章「俄羅斯聯邦外交政策的區域優次序」（Региональные приоритеты внешней политики Российской Федерации/Regional Priorities of the Foreign Policy of the Russian Federation）（第49到第99條）俄羅斯外交政策優次序在一個同心圓的架構下，原則上是「獨立國家國協」—「歐洲」—「美國」—「中國」—「中東」。「獨立國家國協」一直是俄羅斯的地緣敏感地帶，但是烏克蘭單獨在第56條列出，尤其在文中申明「希望烏克蘭能以政治外交手段解決內部衝突。」由這段文字可以看出，在2016年俄羅斯在當時仍然是以「明斯克協議」（Minsk Protocol）作為烏克蘭問題的解決方案。

如果考慮挪威因素，則在俄羅斯外交政策中會「觸及」到挪威的，則是由第61條到第65條，「歐盟及北約組織」。俄羅斯仍然希望與歐洲建立一個「由大西洋到太平洋的共同經濟空間，以進行歐洲與歐亞大陸的整合」（第63條）。對於「歐洲理事會」（第67條），「歐洲安全合作組織（ОБСЕ）」（第68條），則

是保持合作。¹至於北大西洋公約組織（第69到第70條），則是在國際法架構下視北約為平等的夥伴，以確保歐洲一大西洋區域的穩定及安全並透過「俄—北約委員會」（Совет Россия-NATO）建立互信、可預測性（第69條）。第71條在「北歐」部分，俄羅斯願意積極參與「波羅的海國家委員會」（Совет государств Балтийского моря/Council of the Baltic Sea States）。「北極」更是單獨被列出為第76條：「反對在本區挑起政治衝突甚至軍事矛盾」。²

基本上，2016年的俄羅斯外交政策概念所呈現出的俄羅斯—歐洲關係是緊張中帶著期待，尤其並未指明北約是威脅。但是，隨著2022年俄羅斯與美國及其盟友的全面決裂，2023年版本出現完全不同的風貌。

在2023年的版本（Kremlin, 2023）中，直接使用「西方霸權」、「美國及其衛星國」等字眼形容西方各國（第13條），並明白宣示會用「任何手段」保衛自己的生存權及自由發展的權利（第14條）。2023年版本的第4章改成外交政策的「優先方向」，並且強調優先關注於「消除美國等不友善國家在國際事務中的主導地位，為任何國家放棄新殖民主義和霸權野心創造條件」（第19-1條），這意味著俄羅斯與美國及其盟國的全面決裂。³

2016年的第4章變成2023年版的第5章「俄羅斯外交政策的區域方向」（Региональные направления внешней политики Российской Федерации / Regional Directions of Foreign Policy of the Russian Federation）。整個方向對2016年版進行全面修改，分別是「鄰近地區」—「北極」—「歐亞大陸／中國及印度」—「亞洲太平洋地區」—「伊斯蘭世界」—「非洲」—「拉丁美洲及加勒比海地區」—「歐洲地區」—「美國及其他盎格魯薩克遜國家」—「南極」。

在這個版本中有幾個轉折點。

首先，俄羅斯外交政策焦點不再是1990年以後的「向歐洲去」的意識形態，而

¹ 原文及英文譯文如下：Стратегической задачей в отношениях с ЕС является формирование общего экономического и гуманитарного пространства от Атлантики до Тихого океана на основе гармонизации и сопряжения процессов европейской и евразийской интеграции/The strategic objective in relations with the EU is the formation of a common economic and humanitarian space from the Atlantic to the Pacific Ocean based on the harmonization and alignment of the processes of European and Eurasian integration.

² 原文及英文譯文如下：Россия будет твердо противодействовать любым попыткам привнести в Арктику элементы политики конфронтации и военного противостояния/Russia will firmly oppose any attempts to introduce elements of confrontation and military confrontation into the Arctic.

³ 原文及英文譯文如下：устранениюrudиментов доминирования США и других недружественных государств в мировых делах, созданию условий для отказа любого государства от неоколониальных и гегемонистских амбиций/eliminating the vestiges of US and other unfriendly states' dominance in world affairs, creating conditions for any state to renounce neocolonial and hegemonic ambitions.

是回到蘇聯時期，面向反西方殖民霸權的「第三世界南方集團」。

第二，大幅度增加對境外俄羅斯人，俄語群體全力保護的承諾，以對應被認為逐漸在西方世界出現的恐俄症氣氛（*russophobia*）（第45條、第46條、第47條）。

第三，2023年版用「鄰近地區」取代2016年版的「獨立國家國協」，明顯的是將俄羅斯的核心利益範圍由「獨立國家國協」範圍擴大到非獨立國家國協。根據2023年版的定義，所謂「鄰近地區」除了「獨立國家國協」以外，還有數百年來與俄羅斯有著共同傳統，在各方面彼此緊密依存有著共同語言，相近文化的國家（第49條）。⁴在這部分，俄羅斯明確指出的地區包括目前在法理上仍是屬於喬治亞的「阿布哈茲共和國」（Республика Абхазия/Republic of Abkhazia）、「南奧塞提共和國」（Республика Южная Осетия/Republic of South Ossetia），以及裡海周邊國家。如果更深入思考，這部分配合前述第45條、第46條、第47條的敘述，其實所謂「鄰近地區」可以擴大到莫爾多瓦的「沿涅斯特河摩爾多瓦共和國」（Приднестровская Молдавская Республика/Pridnestrovian Moldavian Republic）以及「加高茲自治區」（Гагаузия/Gagauzia）。

第四，2023年版的外交政策概念將俄羅斯在北極的利益地位提升到最高的層次。除了重複1982年的「聯合國海洋公約」的基礎外（Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 г.），明確的指出要「消除」「不友善國家」在該區的武裝化以及對俄羅斯在該區實行國家主權的限制（第50-2條），⁵以確保俄羅斯在歷史上根據國際法體系建立的「內海」的「不變性」（第50-3條）。⁶

北極是挪威與俄羅斯之間直接對立的接觸點。然而，俄羅斯與挪威關於北極的對立並不僅限於是兩國的雙邊議題。一方面，北極議題牽涉到多個國家；另一方面，由俄羅斯的外交概念架構中可以瞭解，俄羅斯與挪威的關係是建立在俄羅斯一

⁴ 原文及英文譯文如下：другими сопредельными государствами, связанными с Россией многовековыми традициями совместной государственности, глубокой взаимозависимостью в различных сферах, общим языком, близкими культурами/other neighboring states, connected with Russia by centuries-old traditions of joint statehood, deep interdependence in various spheres, a common language, and close cultures.

⁵ 原文及英文譯文如下：нейтрализации курса недружественных государств на милитаризацию региона и ограничение возможностей России для реализации ее суверенных прав в Арктической зоне Российской Федерации/neutralizing the course of unfriendly states to militarize the region and limit Russia's ability to exercise its sovereign rights in the Arctic zone of the Russian Federation.

⁶ 原文及英文譯文如下：обеспечению неизменности исторически сложившегося международно-правового режима внутренних морских вод Российской Федерации/ensuring the immutability of the historically established international legal regime of the internal sea waters of the Russian Federation.

北約、俄羅斯—歐盟的互動架構下。北約—歐盟—俄羅斯構成的互動決定了俄羅斯與挪威在北極議題上的動態。原因無他，俄羅斯可以獨自考慮自己的最大國家利益，並遂行國家意志。而挪威身為北約成員，必須受北約指揮。而且，挪威雖非歐盟成員，但是基於規範性的共同價值，在對外關係上仍然展現出高度的趨同性。

就俄羅斯的角度來看，無論是歐洲整體或是歐洲個別國家，俄羅斯與各國的外交攻防中，最終牽涉到的是國家安全利益。而這個國家安全利益的核心問題就是「北大西洋公約組織」。隨著芬蘭和瑞典放棄中立加入北約，原本成員國身分多元的北極理事會已經變成「俄羅斯—北約成員」的「1+7」二元架構，這預示著未來在北極地區出現衝突的可能性升高，稍一不慎將不是俄羅斯與挪威或是俄羅斯與其他個別國家的問題，而是俄羅斯與北約集體的問題。

挪威自1949年即加入北約，在瑞典、芬蘭未加入北約之前，挪威無疑是北約在北極海地區的重要關鍵。在2024年3月舉行的「北歐回應」（Nordic Response）軍事演習，有來自十三個會員國，超過20,000人參與。但是這個以往被稱作「冷回應」（Cold Response）的軍事演習，並沒有引起俄羅斯的特別注意。一方面，這個演習自2006年即開始，雖然這次標誌著瑞典和芬蘭加入北約，有一定的政治意義，但是整體規模還不如2022年當時有二十三個國家，超過30,000人參與。如果只考慮挪威，則俄羅斯與挪威之間並沒有潛在的軍事直接衝突的導火線。這可以由三個面向來看。

首先，根據以往的歷史經驗，俄羅斯與挪威是可以透過談判妥協的手段解決彼此的爭端。再者，以挪威的整體軍事實力，其實並不足以在極北的俄羅斯莫曼斯克地區造成實質的軍事威脅。挪威2024年的軍事計畫就是一個明顯的例子。挪威計畫在未來12年，耗費國防預算到6,110億克朗，增添防空系統及6艘潛艇，增加彈藥儲備，預計到2036年徵兵人數增加4,600人，預備役人數增加13,700人（*Красная Весна*, 2024）。嚴格說來，這種軍事規畫不足以應付近期內可能會發生的大規模全面的軍事衝突。

第三，我們觀察挪威的國家安全觀。在早期，挪威一直或多或少的與俄羅斯、美國兩個核武強權保持一種必要的平衡。因為在冷戰時期，挪威基本遵循軍事上的三不原則：不部署核子武器；不建立由外國控制的軍事基地；挪威境內不部署、不過境外國軍隊（PCMД, 2024）。這個原則在冷戰時期確保挪威和蘇聯仍能有對話空間，雖然是北約成員國，如果不具有潛在的敵意，則具體的軍事威脅的可能性就不高。

然而，在目前俄羅斯與西方關係極度緊張，甚至有可能發生直接的武裝衝突背

景下，挪威是否能保持在冷戰時期根據自我條件所設定的框架，成了一個疑問，因為要在怎樣的條件，定義是否處於「戰爭狀態」或是「和平時期」？尤其，隨著芬蘭、瑞典加入北約，整個斯堪地那維亞半島已經如一把利劍，抵在俄羅斯的北方領土，以及被俄羅斯設定為高軍事衝突危險地區的北極海區域。瑞典和芬蘭，特別是芬蘭的動向和決策，對於這個地區的牽動力量可能會比挪威的作用力更強。

隨著美國介入烏克蘭戰事的深入，北約涉入程度越深，挪威自然無法置身事外。2022年挪威與美國簽署雙邊強化軍事合作的協議。2023年12月芬蘭、瑞典、丹麥也簽署了類似條約。雖然，讓人還有一絲樂觀的是，挪威並未放棄不在挪威境內部署核子武器的原則和立場。然而，不在境內部署核子武器，是否就意味著能在核戰爭之中置身事外？這並不是取決於挪威自身政策。挪威不是核武國家，並沒有是否使用核武的決定權。

肆、挪威對俄羅斯的政策理念：不對稱關係下的嚇阻與再保證

前節從雙邊關係中較大一方俄羅斯的角度分析對挪威政策。挪威是北約創始成員國之一。自冷戰以來，與俄羅斯仍能維持穩定關係，則有賴於較小一方所採取的嚇阻與再保證（Deterrence and Reassurance）政策。此一政策有其多邊意涵，也有小國採取雙邊政策的政策考量。

嚇阻與再保證政策是冷戰期間，由挪威前外交部長Johan Jørgen Holst所倡議的政策原則。此一政策原則有其區域權力結構上的背景因素。從挪威角度來看，作為一個相對小的國家，與俄羅斯的不對稱關係造成了結構上的制約。挪威在陸地與海洋均與俄羅斯接壤。長久以來，嚇阻與再保證並舉，成為挪威維持區域安全穩定的重要政策原則。就嚇阻概念而言，挪威的政策目標是以維持現狀為原則，造就區域的穩定。因此，挪威與俄羅斯若共同保持維持現狀的共識，則嚇阻政策即可成為務實的穩定目標。任何一方企圖改變現狀，則嚇阻政策即會面臨較大的挑戰（Holst, 1966）。

挪威與俄羅斯的不對稱關係，事實上也形成了典型的安全困境。解決安全困境，是雙邊關係較小一方的重大利益考量。增進瞭解、累積互信，是嚇阻與再保證政策運行的前提條件。從冷戰時期以來，在實際操作面而言，要達成維持現狀的穩定目標，嚇阻政策一方面促使對方放棄率先使用核武的能力，另一方面也防止對方大幅擴張軍備。這種穩定局勢的政策，有賴於正確評估雙方的軍事實力，同時也促成對話溝通管道暢通，以避免螺旋上升的安全困境（Cameron, 2024）。

嚇阻與再保證政策在實際運作上，則被賦予多樣性的意義。從美國及北約角度來看，此一政策的重點是嚇阻俄羅斯，同時對北約盟邦的再保證。從挪威角度來看，嚇阻與再保證的另一種定義則是純粹針對敵對目標嚇阻，但同時也針對目標國操作再保證。易言之，再保證政策是藉由展現非侵略性的意圖，以補足全面嚇阻的侷限性，並降低非預期性衝突的可能。就積極面而言，如同Johan Jørgen Holst指出，挪威對俄羅斯的雙軌政策，不僅僅是圍堵侵略意圖，更是有其積極意義，主動影響俄羅斯，改變其對外政策的本質。除了要設法防止俄羅斯的擴張企圖外，挪威作為小國，應避免針對性的挑釁作為，以免俄羅斯在北方區域主動採取先發制人的行動。因此，小國生存之道即為在挑釁與嚇阻行為間，取得平衡。此外，維持溝通管道暢通是維持平衡，避免錯誤認知的重點（Bjur, 2024）。

挪威作為一個小國，面對不對稱的威脅，採取務實的態度，以保障國家安全。挪威認為，權力運作仍是核心議題。安全兩難不會消失，但仍可控，或是緩解。在不對稱的結構中，弱小的一方要防止「雙重危險」（double dangerous）的情況出現。雙重危險的概念指出，較弱的一方未能認清較強一方的攻擊意圖，而本身的能力也不足，使得對方有可趁之機。較弱的一方會因此身陷危機中。要緩解此一危機，則要重新認知對方的攻擊意圖，避免過於樂觀的想像。而防禦較弱的一方，則應設法增強能力，以跳脫此一雙重危險的陷阱。在挪威的案例來看，增強能力的方法單憑一己之力無法達成，主要是仰賴北約的集體安全措施。然而，從挪威與北約的同盟關係來看，挪威長期以來仍擔憂被美國拋棄，或是在大國爭霸下小國被邊緣化，因此存在相當程度的焦慮感。

另一方面，對俄羅斯可能攻擊意圖的正確認知，是雙重危險的核心支柱。在挪威對俄羅斯關係認知的安全兩難上，究竟俄羅斯是否為「維持現狀國家」？維持現狀是北極八國長久以來的共識。但現在如何重新認清俄羅斯的意圖？挪威內部現在對是否能持續維持與俄羅斯的非官方關係，開始有逐漸悲觀的態度。挪威是北約成員國，北歐三國現在也都是北約國家。巴倫支海與波羅的海的安全結構事實上已經整合為一體。挪威與瑞典、芬蘭的安全認知，雖逐漸趨同，但挪威仍企圖保有其安全認知的自主性，以及安全定位的特殊性。挪威的自我認知，不僅僅是純粹北約安全架構下人員與設備接受國。由於地理及歷史因素的特殊，挪威同時也扮演了「中轉國」（transit state）的角色（Knutsen & Pettersen, 2024）。

伍、挪威嚇阻與再保證政策的實際操作

嚇阻與再保證政策有賴於多邊與雙邊的整合布局，以及能力、認知與精細操作的總體運作。作為一個小國，嚇阻有賴於與北約的合作。如前節所述，俄羅斯對挪威的政策也是在北約架構中運作。然而再保證政策，則是小國對大國關係的一個特殊安排。如2019年挪威「長期國防政策計畫」（Long Term Plan for the Armed Force）所揭橥，再保證的對象並不是北約盟邦，而是針對俄羅斯。雖然俄羅斯是嚇阻的主要目標，但是有限度的整合北約盟邦的防衛部署，則是對俄羅斯再保證的一個要項。如同Silje Pileberg（2024）所言，再保證政策是一個雨傘頂層結構（umbrella concept）。在實際操作上可以分成三個方面：

一、危機處理。主要聚焦於降低緊張、避免誤判、預防及處理突發事件、防止星火燎原式的危機全面升級。

二、校準式嚇阻（deterrence calibration），避免全面對抗，並將嚇阻姿態降低，緩解緊張局勢，以維持現狀為目標。

三、從長遠來看，將權力對抗的局勢軟化，進一步轉化衝突的本質，化對抗為合作，並形成共同安全機制（common security）（Bjur, 2023）。

易言之，再保證政策的功能，在於防止對手國錯誤認知到正面臨直接的挑釁，進而誤認採取反擊是最好的安全保障措施。所謂精準校正式嚇阻，是將嚇阻行動限縮在一定的合理範圍。嚇阻是目標，主要由多邊機制操作。但如何合理限縮其範圍，則有賴於雙邊的再保證作為溝通的工具。因此，挪威的雙軌政策與綏靖政策有異。再保證的目標是使嚇阻更聚焦、更有效率，同時避免不必要的誤解。因此在本質上仍是現實主義的權力運作。挪威的再保證平衡策略除了確保盟邦的合作以外，同時也要確保北極合作對話的平台及論壇能夠持續，並針對新形勢制定新的策略。在烏俄戰爭爆發，互信進一步薄弱之後，如何容納俄羅斯在最低限度參與此類合作平台，成為重要的課題。

嚇阻與再保證政策的執行，不是純粹的軍事行動，而是政治操作的結果。挪威如何執行校準式嚇阻，則有賴於與俄羅斯及北約盟國的互信與互相理解。就實際作為而言，挪威將美國陸戰隊的相關設備置於位於中部的特隆赫姆（Trøndelag），距離北部邊界尚有相當距離，就是避免因俄方認知到挑釁而採取相對行為，事實上是一種降溫的舉措。作為再保證政策的一環，挪威針對軍事活動的自我設限，成為自冷戰以來的既定原則。如同James Cameron指出，雖然在北歐地區沒有核子武器的部署，但這種自我設限基於默契，而非國際協約的規範。易言之，嚇阻與再保證

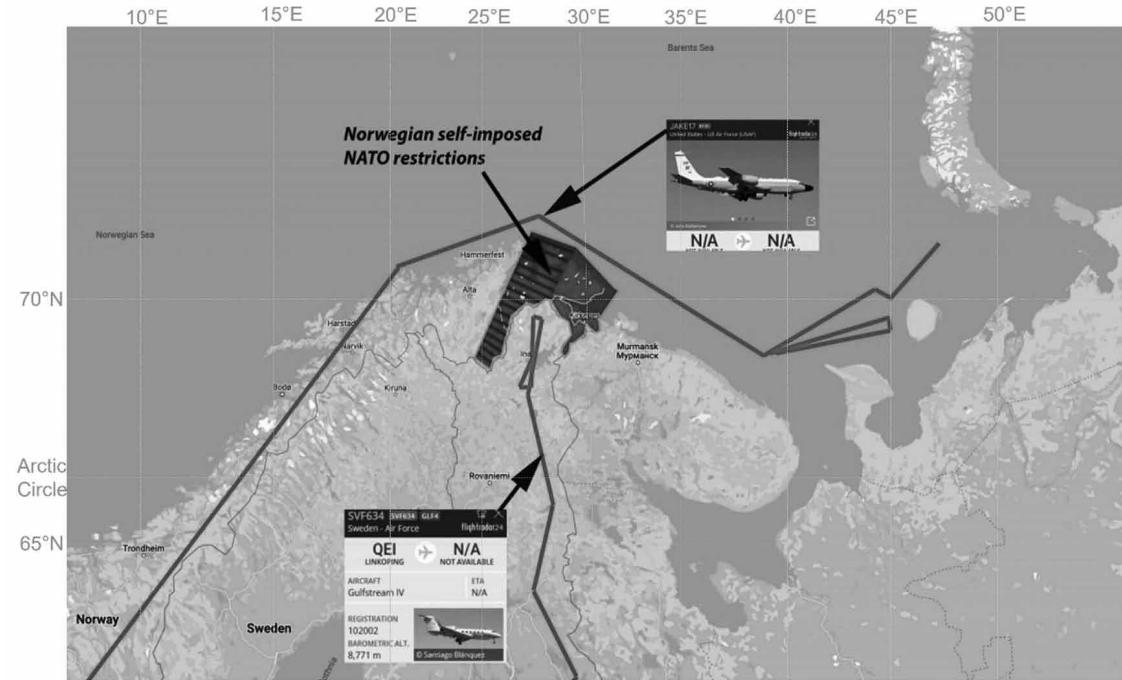
的雙軌策略，主要還是挪威的單方原則，對美國沒有任何拘束力。雖然挪威的雙軌政策對俄羅斯也沒有拘束力，但能消除挪威內部對不斷增強的嚇阻力道的疑慮。從這一個角度來看，嚇阻與再保證雙軌並行，保持平衡，才能使得挪威的政策更具彈性（Pileberg, 2024）。

挪威的嚇阻與再保證政策，除了因應不對稱的安全威脅外，其政策目標重點之一也是不倒向任何一個強權，以維持戰略自主性。挪威也有論者認為，歐洲的北約國家應跳脫美國中心的戰略觀，並針對不同區域，以及與俄羅斯的不對稱關係，制定特定的政策。在不對稱的架構下，挪威在承平時期不允許核子武器及永久性的北約傳統部隊於挪威名土部署。這些行之有年的政策，加上在接近俄羅斯邊界海空軍活動的自我限制，構成了挪威再保證政策的核心部分。挪威在邊界威脅未增加的前提下，以自我設限的方式，與俄羅斯達成互相自制的安全機制，以保障區域的穩定。挪威維持一定的軍事打擊能力，但透過再保證機制，發出可信的政治訊息（credible political signals），以緩解軍事能力不對稱的壓力（Cameron & Bruusgaard, 2024）。

就細節操作而言，則以挪威東北部與俄羅斯及芬蘭接壤的芬馬克郡為焦點。自1949年以來，挪威不允許北約盟國飛行器在北緯68度以北、東經24度以東活動。這個禁飛政策成為具體的軍事自我設限舉措。現今東經24度的界線已東移至28度，且僅限於戰鬥機。若是直升機及客機，在得到挪威軍方允許的情況下，可飛越整個芬馬克郡。如圖1所示，深色底條紋區域為挪威所自我設定的軍事限制區。在以東的深色區域中，非挪威籍的飛行器則不被允許。但是，在24度與28度之間的偵察機飛行，成為一個敏感的灰色地帶。烏俄戰爭爆發後，美國及瑞典的偵察機遊走灰色地帶，但仍謹慎與挪威維持緊密協調關係。如圖1，南北向的粗線為瑞典偵察機，東西向粗線則為美國偵察機的路徑。自2023年以來，呼籲取消此類自我限制的呼聲日益增強。論者認為，此類自我設限的政策，未必能保證俄羅斯的軍隊不會越界行動。自我設限政策的功能，主要在於滿足挪威國內左翼的反對勢力（Nilsen, 2023）。

圖 1

挪威自我設限的軍事禁區



註：經緯度為作者另行加入說明。

資料來源：“‘High time to scrap self-imposed restrictions,’ says former Norwegian Commander. This week’s flight map shows why,” by T. Nilsen, 2023, *The Barents Observer*. <https://www.thebarentsobserver.com/security/high-time-to-scrap-selfimposed-restrictions-says-former-norwegian-commander-this-weeks-flight-map-shows-why/163580>

陸、俄羅斯核子武器政策與挪威安全威脅

挪威的嚇阻與再保證政策，並非與俄羅斯協商的結果。雙方也未針對此一機制達成共識。從冷戰以來的政策演變與操作來看，挪威與俄羅斯雙方摸索出一種默契。雖為挪威的單方面行為，但俄方的相對應措施，也維持了挪威與俄羅斯關係70餘年來的穩定。然而，俄方在該區域的實力建構（capacity building），仍是嚇阻與再保證政策是否能務實地維持區域和平的重要因素。從俄羅斯角度來看，北極區域提供俄羅斯一個強權對立的緩衝區域，同時也提供從北大西洋到北太平洋的海空通道，有重要的戰略意涵。就軍事上而言，俄羅斯針對北極地區的軍事建構有三個面向：第一，對主權的強化以及突發事件的預備措施；第二，與北約接壤的

軍事防衛措施；第三，與美國及北約軍事對立的核武嚇阻能力的建構（Østhagen, 2024a）。

如前節所述，挪威要避免「雙重危險」的威脅，其中一個面向即為正確評估俄羅斯的能力，尤其是核子武器的能力。關於俄羅斯的核武使用準則，雖然已經有無數論文和新聞報導分析，我們仍然可以對這個問題進行回溯。

根據2014年（在克里米亞事件之後）俄羅斯公布的「俄羅斯聯邦軍事準則」（Военная доктрина Российской Федерации/Military Doctrine of the Russian Federation）（Kremlin, 2014），其中第12條明白的指出：「俄羅斯的外部基本的軍事威脅來自『北約組織的擴張』⁷以及『北約接近俄羅斯邊界及擴大其成員』」。⁸在第16條也明確表示：「核子武器是用以遏止核軍事衝突和一般常規武器造成的大規模軍事衝突、區域軍事衝突的重要手段」。⁹

對此，俄羅斯保有使用核子武器的權力，以回應對俄羅斯及其盟國使用核子武器或是大規模殺傷性武器抑或是使用一般常規武器侵略俄羅斯，導致俄羅斯國家出現存在與否威脅時。¹⁰

根據前述正式文件，俄羅斯會在「必須時」使用核子武器，這是一個確定的原則。而何謂「必須時」，則在2020年公告的「俄羅斯國家核威懾基本政策」（Основы Государственной Политики Российской Федерации в Области Ядерного Сдерживания/Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Field of Nuclear Deterrence）（МИД, 2020）一文中，在第19條明白地列出4

⁷ 原文及英文譯文如下：наращивание силового потенциала Организации Североатлантического договора (НАТО)/ building up the power potential of the North Atlantic Treaty Organization (NATO).

⁸ 原文及英文譯文如下：приближение военной инфраструктуры стран - членов НАТО к границам Российской Федерации, в том числе путем дальнейшего расширения блока/bringing the military infrastructure of NATO member countries closer to the borders of the Russian Federation, including through further expansion of the bloc.

⁹ 原文及英文譯文如下：Ядерное оружие будет оставаться важным фактором предотвращения возникновения ядерных военных конфликтов и военных конфликтов с применением обычных средств поражения (крупномасштабной войны, региональной войны)/Nuclear weapons will remain an important factor in preventing the outbreak of nuclear military conflicts and military conflicts using conventional weapons (large-scale war, regional war).

¹⁰ 原文及英文譯文如下：Российская Федерация оставляет за собой право применить ядерное оружие в ответ на применение против нее и (или) ее союзников ядерного и других видов оружия массового поражения, а также в случае агрессии против Российской Федерации с применением обычного оружия, когда под угрозу поставлено само существование государства./The Russian Federation reserves the right to use nuclear weapons in response to the use of nuclear and other types of weapons of mass destruction against it and/or its allies, as well as in the event of aggression against the Russian Federation using conventional weapons, when the very existence of the state is threatened.

個條件：

一、「得到關於發射彈道飛彈攻擊俄羅斯聯邦和（或）其盟國領土的可靠訊息」。¹¹

二、「敵人在俄羅斯聯邦和（或）其盟國領土上，使用核武或其他類型的大規模殺傷性武器」。¹²

三、「敵方造成俄羅斯聯邦國家重要機關及軍事設施急難性後果，而導致俄羅斯無法進行核反擊」。¹³

四、「使用常規武器對俄羅斯聯邦進行侵略，導致國家的生存受到威脅時」。¹⁴

俄羅斯核子武器的使用時機，包括對俄羅斯使用核子武器，大規模殺傷性武器，甚至一般性常規武器。俄羅斯「不承諾」不率先使用核子武器。核子武器的使用是以「實際的戰爭態勢」決定，無論戰爭態勢的變化是來自核子武器、大規模殺傷性武器或是常規傳統武器，核子武器的使用只有一個目標：保證俄羅斯國家的存在性。這包括核子武器在使用前對敵對方的「嚇阻」，核子武器使用後對敵對方的殲滅，以確保國家的存續。而這個「敵對方」，非常明確。

2024年9月25日，普丁（Vladimir Vladimirovich Putin）在國家安全會議中明確指出，要修訂現行的俄羅斯聯邦核子武器使用準則。雖然目前還沒有正式的公告，但是由俄羅斯政策制定的不成文慣例分析，總統既然已在國家安全會議公開宣布，則可以確定，先期的概念形成，不同權力機關共識的凝聚，具體文字的擬定，相應的行動準備，應該都已完成，只待適當時機正式發布。

由目前可以取得的資料來看，新的核子武器使用準則應該包括以下幾部分：

一、任何非核國家，在核武國家支持下入侵俄羅斯，將視其為核武國家攻擊。

¹¹ 原文及英文譯文如下：поступление достоверной информации о старте баллистических ракет, атакующих территории Российской Федерации и (или) ее союзников/receipt of reliable information about the launch of ballistic missiles attacking the territory of the Russian Federation and (or) its allies.

¹² 原文及英文譯文如下：применение противником ядерного оружия или других видов оружия массового поражения по территориям Российской Федерации и (или) ее союзников/the use by the enemy of nuclear weapons or other types of weapons of mass destruction on the territories of the Russian Federation and (or) its allies.

¹³ 原文及英文譯文如下：воздействие противника на критически важные государственные или военные объекты Российской Федерации, вывод из строя которых приведет к срыву ответных действий ядерных сил/enemy impact on critically important state or military facilities of the Russian Federation, the incapacitation of which will lead to the disruption of the response actions of nuclear forces.

¹⁴ 原文及英文譯文如下：агрессия против Российской Федерации с применением обычного оружия, когда под угрозу поставлено само существование государства/aggression against the Russian Federation using conventional weapons, when the very existence of the state is at risk.

二、若他國入侵白俄羅斯，則俄羅斯保有使用核子武器的權力。

三、有確切訊息確認，使用航太裝備對俄羅斯進行大規模攻擊時，俄羅斯進行核反擊。所謂航太設備，包括戰略、戰術飛機、巡弋飛彈、無人機、超音速及其他致命裝備。

四、一般常規武器威脅到國家生存時。

五、三位一體核武是國家安全的最重要保證，也是維持世界戰略平衡的重要工具（Mail, 2024）。

除了確認對白俄羅斯的核傘保護承諾以外（對北韓並沒有這一條），俄羅斯擴大了對國家生存安全威脅對象的認定。工具部分主要是加入了無人機，以適應現代戰爭型態。最重要的是第1條，如果以往核武使用對象是擁核國，則新修訂的準則中，將受核武國家支持的非核國家也納入，其針對的對象既清楚又明確。

柒、烏俄戰爭後挪威政策之調整與改變

從上節的分析可見，俄羅斯的核武能力及使用意圖，正面臨一個轉折期。其調整的因素，主要是俄方認知到北約的敵意升高，區域威脅的壓力增強。在烏俄戰爭開打後，芬蘭與瑞典陸續成為北約成員國，圍堵俄羅斯的態勢形成。俄羅斯的核武政策也相對調整。挪威在威脅升高的區域結構中，既存政策是否改弦更張，頗引人關注。

烏俄戰爭對北歐地區的安全結構及多邊機制造成極大的衝擊。除了以安全防務為核心的北約以外，北歐及北極地區最重要的多邊合作機制北極理事會也面臨停擺的危機。烏俄戰爭開打之際，俄國適逢北極理事會輪值主席國。由於北極理事會諸國抵制俄羅斯，又遇到新冠疫情肆虐，北極理事會運作基本停擺。甚至也有呼聲，認為北極七國應另起爐灶，另行創建新的多邊治理機制，並排除俄羅斯參與。挪威於2023年接手北極理事會輪值主席國，決定採取較為審慎低姿態，部分恢復北極理事會的運作，並未打算另行設立沒有俄羅斯參加的區域平台。北極理事會工作小組在挪威的領導下，已有部分恢復運作，但仍未邀請俄羅斯參加高官會議。俄羅斯的參與，主要以線上參與為主（Hilde et al., 2024）。北極理事會設立原意，即排除安全議題，以環境、經濟等人群安全為運作重點。烏俄戰爭陰影使得安全議題重新被提及。在挪威擔任主席國期間，仍勉力維持初衷，未讓北極理事會轉化成安全論壇。

烏俄戰爭對挪威的安全政策是一個重大的挑戰。隨著芬蘭與瑞典正式加入北

約，環北極八國中有七國是北約盟國，以集體安全的方式應對俄羅斯的戰略結構已經形成。挪威植基於維持現狀、自我設限、累積互信的基本原則，也面臨了巨大衝擊。在嚇阻的能力增強上，因為烏俄戰爭的衝擊，在國內獲得前所未有的共識。2024年7月間，挪威政府向國會提出增加192億克朗的國防預算，總額達到1,101億克朗。新的國防支出將達到GDP的2.15%，超過北約所要求的2%的下限。除了武器更新及採購外，增加國防支出的項目還包括軍事基礎建設的投資及教育訓練、軍事文化保存等項目（Norwegian Ministry of Defence, 2024a）。

值得注意的是，挪威政府的國防預算案，獲得國會跨黨派一致的支持通過。挪威國會外交與國防常任委員會的決議指出，挪威在面臨前所未有的戰略變局下，需要增強可信的（credible）及具嚇阻力的國防實力。而國防能力的建構不僅是因應戰時需要，更要在承平時期維持，並保有應付危機的能力。在大國競逐的環境下，挪威必須盡可能地降低區域衝突。在高北地區如何穩定局勢，並增強可預期性，為當今要務。在遵循國際法的基礎下，挪威必須增進瞭解、影響，並形塑高北地區發展的能力。增進國防能力的目的在於降低因誤解、衝突，以及大國對立而導致的風險。委員會決議也指出，集權而具侵略性的俄羅斯是區域威脅的來源。在可預見的未來，挪威鄰近區域很難維持穩定。委員會的決議受到包括勞工、保守、中間、進步、社會主義左派、紅黨、自由，以及基督民主黨的跨黨派支持。過去反對挪威擴軍的聲音，已經不復存在（Edvardsen, 2024a）。

此外，挪威的軍事安全及內部安全單位對俄國採取相對強硬的態度。軍事情報局（Norwegian Intelligence Service, NIS）局長Andreas Stensønes指出，儘管挪威相對安全，被侵略的可能性低，但必須為更大的不確定性做好準備，並設法比過去針對危機更快作出反應。俄羅斯若能藉由烏俄戰爭成功動員經濟資源，則未來使用武力解決問題的能力必定大增。挪威國內警察情報總署（Police Intelligence Agency, PST）署長Beate Gangås則指出中國尋求在北極區域影響力的野心日增。中國與俄羅斯利用商船作為間諜的工具。不少中國的間諜以研究人員及商業諮詢的身份在挪威活動，尤其是在能源部門。中俄聯手在高科技部門竊取機密，同時企圖影響挪威的政治人物及決策過程（Berglund, 2024a）。此外，挪威的海底油田、瓦斯管線，以及網路的基礎建設，都會成為俄羅斯攻擊的目標。2023年間，波羅的海的瓦斯管線以及兩條通訊海底電纜遭到破壞，挪威方面也懷疑是中俄聯手所為。

挪威軍事部門與俄羅斯方面的互信在烏俄戰爭開打後，已十分薄弱。2024年3月間，有關俄羅斯將在外太空部署核子武器的說法甚囂塵上。儘管普丁指其為假訊息，而且俄羅斯是1967年聯合國「外太空條約」（Treaty on Principles Governing

the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space) 的簽約國，但挪威國防部高級官員Anne Marie Aanerud認為俄羅斯侵略烏克蘭的行為，證明其已經完全不顧國際法以及以規則為基礎的國際秩序。Aanerud還指出，俄羅斯與中國正在發展足以摧毀軌道衛星的武器。這些武器不僅僅對軍用衛星有威脅，也可能摧毀民用通訊衛星。因此挪威及盟國均應針對此一問題做好準備。挪威的核子安全與管控部門主管則指出，儘管事態不明，訊息混亂，但是挪威方面現在完全沒有向俄羅斯查證訊息的管道，也無法與俄羅斯官方接觸。目前挪威政府只有仰賴公開資訊。但這些資訊是否為真，則無從得知（Staberg, 2024）。

挪威長久以來，基於再保證政策所執行的自我設限措施，是否隨著戰略環境改變而有所更迭，也頗令人矚目。挪威總理Jonas Gahr Støre於2024年2月受訪表示，在鄰近俄羅斯邊界的挪威芬馬克郡地區的政策調整，不但是針對俄羅斯再保證的措施，更是挪威作為一個主權獨立國家的表現。由於挪威的地理特殊性，這個行之有年的政策，增加了長期的政策可預期性，對北約的利益、挪威的國家利益，以及長期的穩定有正面的幫助。新加盟北約的芬蘭與瑞典並沒有類似的政策，但他們也在密切觀察挪威如何運作。挪威將持續成為北約在北方的耳目（Nilsen, 2024a）。

有關北約盟國在挪威領土軍事部署問題，在2024年情勢有了較大的變化。挪威與美國雙方政府於2022年針對雙方軍事合作，以及挪威基地使用等問題，簽訂了「防衛合作協定補充規定」（Supplementary Defense Cooperation Agreement, 以下簡稱SDCA）。根據此一規定，雙方設定4個基本的軍事合作原則（Norwegian criteria for the establishment of agreed areas）：

一、嚇阻與再保證：駐軍問題必須支持挪威嚇阻與再保證政策的平衡。無論是駐軍的地點、規模，以及運作方式，都不能導致相關區域的緊張上升。

二、防衛需求：駐軍區域必須符合挪威加強軍事防衛，以及執行國家與北約防衛計畫。後勤補給、設備儲存，以及訓練等項目均涵蓋在此一原則內。

三、基地、核武，以及港口政策：駐軍區域問題必須符合挪威政府有關基地使用、港口運行，以及核武政策，與外國軍隊在挪威活動的行為準則。

四、軍事區域：軍事區域與民間區域隔絕。但軍事區域的地理位置必須明確劃定（Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2021, p. 21）。

挪威與美國雙方政府於2024年2月針對2022年的SDCA簽訂了修正條款，並經挪威國會於2024年5月間批准。根據修正條款，美國部隊能夠無障礙使用（unimpeded access）更多的挪威軍事基地。過去僅有4個挪威基地開放美軍使用，現在則增至12個（Norwegian Ministry of Defence, 2024b）。挪威與美國新的協

約，是在瑞典、芬蘭、丹麥與美國達成雙邊協約後完成的。在協約中，美軍將與挪威協同，訓練與部署部隊，並儲存所需的物資。挪威國防部認為，由於戰略環境改變，挪威必須從長程眼光來衡量國防政策的成本與效益。在嚇阻與再保證的天平上，挪威把美國因素加重再嚇阻的一方。挪威政策的兩個支柱是否能維持平衡，而長程安全政策的定義為何，存在很多不確定性。

捌、政策調整的焦點：巴倫支海區域及斯瓦巴群島

烏俄戰爭爆發後，歐洲戰略環境丕變。但是歐洲北部（Northern Flank）及巴倫支海區域的安全是否變得更加不穩定，則有不同的評估。隨著北極七國均成為北約成員國，波羅的海被整合進北約防禦體系，實質上使得波羅的海成為北約內海。再加上烏俄戰爭迫使俄羅斯撥調大批軍力至前線，黑海艦隊也受到相當程度的制約，因此俄羅斯在歐洲北部的選項主要是核武嚇阻。在北極海及巴倫支海區域，以克拉半島（Kola Peninsula）為基地的北方艦隊角色變得突出。其主要戰略仍沿用冷戰以來的堡壘防禦概念（Bastion Defense Concept），以確保俄羅斯在北極地區的第二擊能力。俄羅斯新型的Severodvink級潛艇，可以對格陵蘭—冰島—英國一線（Greenland-Iceland-United Kingdom, 以下簡稱GIUK）實行封鎖。GIUK線，為北約防禦俄羅斯戰略攻勢的關鍵防線。由於俄羅斯主要的核武部署地均在克拉半島，因此無疑是在挪威門口形成巨大的威脅（Søreide, 2023, p. 18）。圖2顯示了堡壘防禦及GIUK的地理戰略布局。另一方面，2014年之後，儘管北約與俄羅斯關係日益緊張，北約部隊選擇輪調，而非常駐在接近邊界的區域，以避免因美國的直接介入，導致俄羅斯因領土受到直接威脅而作出回應。烏俄戰爭開始後，俄羅斯方面也沒有擴張挪威邊界軍力的舉措。

北歐挪威、芬蘭、瑞典三國，是否能形成共同安全政策，則仍有不確定性。與挪威相較，芬蘭沒有在接近邊境地區自我設限的政策。未來美國可能在芬蘭邊界有更大自由活動的空間。挪威方面認為三國與俄羅斯的歷史背景不同，地理位置也有所差異。芬蘭方面在加入北約後，是否政策過於激進，與俄羅斯的對抗未能留有迴旋餘地，也存在隱憂。挪威方面認為，北極區域的基本問題，諸如領土糾紛等，都已解決；有限的海事問題，並未能升高到安全威脅。北極地區的矛盾，主要是其他地區的衝突外溢而來，而非北極區域本身的衝突。烏俄戰爭爆發後，北部邊界巴倫支海區域的安全態勢雖有隱憂，但緊張並未明顯升高。小國應付大國的策略與美俄對抗的態勢不同。挪威因應俄羅斯威脅的思路，並不侷限於傳統的權力平衡，或共

圖 2

俄羅斯堡壘防禦與GIUK線相對位置



資料來源：“Military Muscle-Flexing as Interstate Communication: Russian NOTAM Warnings off the Coast of Norway, 2015-2021,” by K. Åtland, T. Nilsen, & T. Pedersen, 2022, *Scandinavian Journal of Military Studies*, 5(1), p. 64.

同利益的算計。歷史經驗、區域認同，以及前蘇聯倒台以來30餘年的合作經驗，不會一朝一夕被打破。挪威與俄羅斯周旋多年，經驗豐富，對彼此的軍事活動型態瞭若指掌，自有政策拿捏的分寸（Østhagen & Rottem, 2023; Bjur et al., 2023）。

挪威與俄羅斯的關係，也牽涉中國因素。挪威與中國的關係過去10餘年來歷經波折。劉曉波事件後，挪中關係凍結，但隨後升溫，恢復正常化。近年來挪威對中國一帶一路政策逐漸有所忌憚，同時也排除中國參與敏感性基礎建設的投資。然而，雖然俄羅斯與中國建立了「無上限」的夥伴關係，但中國在北極地區軍事投射能力仍屬有限。在俄羅斯天然氣開發的合作計畫中，中方仍需仰賴西方而不是自主的科技。中國將大部分的海軍建設聚焦在印太地區，而非遙遠的北極區域。然而，若是美中在印太地區衝突升高，美國無暇顧及歐洲北部，則俄羅斯有可能趁機擴張。俄羅斯若是在烏俄戰爭中急遽被西方弱化，則中國方面也有可能取得上風，藉由俄羅斯的基地擴張其在北極區域的軍事影響力（Bekkevold & Hilde, 2023）。

挪威北部及巴倫支海區域，由於地理鄰近關係，在地緣政治上處於最敏感的

區域。烏俄戰爭以來，挪威加入歐盟對俄羅斯的制裁，但仍開放北方Tromsø、Båtsfjord、Kirkenes三個港口供俄羅斯漁船裝卸漁獲、補給及更換工作人員。俄羅斯漁船停留的時間並無限制。此一舉措，代表挪威方面仍在對俄羅斯政策上留有餘地。然而，2024年7月開始，挪威政府提出更嚴格的限制措施。俄羅斯漁船只能停留5個工作天，或是連週末的7天。停留兩個港口的間隔至少要有3天。俄羅斯漁船只能停靠在指定的幾個碼頭。此外，挪威海事與軍方也加強了漁船檢查作業，確保該船並無漁事以外的間諜作業（The Maritime Executive, 2024）。

巴倫支海區域原本存在周邊國家具體的合作協調機制。於冷戰結束，蘇聯解體初期1993年成立的「巴倫支歐洲北極理事會」（Barents Euro-Arctic Council），即以增進互信，促進巴倫支海區域挪威、瑞典、芬蘭、俄羅斯地方政府合作為起點，推動民主治理、法治、公民社會，以及原住民權益等政策目標。烏俄戰爭爆發後，此一民間社會為核心的合作機制，被理解為俄國專注於北方區域公共外交運作的場域。舉例而言，多年來挪威與俄羅斯年度共同舉行的戰爭紀念，被俄羅斯操作為激發俄羅斯愛國心的舉措。跨國境的合作及交流，則被俄羅斯運作為離間挪威中央與地方差異的工具。俄羅斯的相同邏輯，也被運用在離間北約成員的政策工具（Bones & Myklebost, 2024）。

此外，挪威及其他北約國家也日益警覺混合性安全的威脅（hybrid threats）（Muller, 2019; Jungwirth et al., 2023）。長久以來，挪威的高北政策（High North Policy）即聚焦於民間合作，尤其是環境保護與經濟發展等議題。即便是烏俄戰爭開打後，高層接觸基本凍結，北極理事會的功能也受到阻礙，高北政策的民間交往仍在困難中前進。然而，混合性安全的運作，基本顛覆了透過民間交往，達成互信互諒的目標。這種混合性安全不一定透過傳統軍事介入，而是透過諸如網路、文化、人員交流等貌似民間非軍事的管道滲透。這種新型態的威脅，有可能使得原有安全嚇阻的政策失去效用。混合性安全利用人工智慧、社群媒體、假訊息等平台，從社會基層影響認知，創造灰色地帶，侵蝕民眾對民主體系的信心。因此，在混合性安全威脅下，和平與鬥爭的界線日益模糊。俄羅斯在斯瓦巴群島的科研基地，也被北約視為俄羅斯施展混合性安全的平台。然而，從俄羅斯的角度來看，北約國家同樣運用混合性安全的策略進行滲透（Parlow, 2024）。雙方互信基礎日漸薄弱。事實上，這種植基於互相疑懼的混合性安全論述及其運作，反映了國內政治的不確定性，甚至文化因素。傳統的嚇阻運作，仍以軍事能力作為考量基礎。這種與國內政治結合的混合性安全論述，已超越純粹軍事領域的算計，原本藉由軍事互信達到穩定的操作機制，受到了挑戰。

挪威與俄羅斯在高北邊界地區，以及斯瓦巴群島的治理上，長久以來累積的默契，正在面臨直接的挑戰。以挪威最北與俄羅斯、芬蘭接壤的邊界城市Kirkenes為例，近年以來支持關閉當地俄羅斯領事館的聲浪日益升高。2022年挪威方面已關閉了位於俄羅斯邊境城市的領事館。挪威與俄羅斯共同舉辦的二次大戰紀念儀式，也遭到抗議。俄羅斯外交部發言人指出，該地區已經不是低度衝突的穩定區域。挪威企圖升高緊張，並成為對俄羅斯敵意最深的國家（Nilsen, 2024b）。挪威方面則指控，領事館的人員很多都是俄羅斯聯邦安全局（Federal Security Service of the Russian Federation）的探員。其工作是滲透網路，散布假訊息，以移民遂行滲透目的，並合理化俄羅斯侵略烏克蘭的戰爭行動。俄羅斯在邊界地區癱瘓挪威的網際網路。俄羅斯北方艦隊也不時騷擾挪威的漁船作業。Kirkenes邊界對面的莫曼斯克則是俄羅斯入侵烏克蘭的空軍及陸軍基地。1993年簽訂的有關巴倫支海區域合作的「希爾克內斯宣言」（Kirkenes Declaration）（Arctic Portal Library, n.d.），早已名存實亡。

根據1920年條約，挪威擁有主權，但簽約國有共同開發權利的斯瓦巴群島，在高北地區安全環境改變後，也成為爭議的焦點。俄羅斯根據條約的解釋，重新加強了在該群島開發及推動旅遊、科學研究的舉措。2024年6月21日，俄羅斯國營礦產公司Trust Arktikugol總經理Ildar Neverov在斯瓦巴群島的Pyramiden山峰上豎立了前蘇聯國旗。在另一個城市Barentsburg也豎起了兩面前蘇聯的紅旗。此外，前蘇聯的標語「Миру-мир!」（Peace to the World!）也被重新設立。此類舉措，頗有挑釁意味。事實上Pyramiden不但曾是一個煤礦業城市，也曾經被塑造成一個蘇聯模範城市。但隨著採礦業停止，這個城市逐漸成為一個鬼城。但俄羅斯現今計畫開發旅遊業，吸引觀光客緬懷前蘇聯時光。俄羅斯計畫開展從俄羅斯直飛此地的航班，並邀請中國、印度等「友好國家」，共同設立科考基地。原本在Pyramiden煤礦的起重機上懸掛有挪威及俄羅斯雙方的國旗。今年春天開始，挪威國旗被移除（Palve, 2024）。

俄羅斯教育部於2024年宣布在斯瓦巴群島設立國際北極研究中心（International Arctic Research Center），並積極爭取友好及金磚國家加入的申明。這個宣示恰好在挪威宣布新的「斯瓦巴政策白皮書」（White Paper on Svalbard Policy）之後的兩個星期。在白皮書中，挪威政府闡明斯瓦巴大學中心（University Center of Svalbard, UNIS）將是在挪威主權管轄範圍內，唯一被允許提供高等教育的機構（Norwegian Ministry of Justice and Public Security, 2024）。俄羅斯科學院下的莫曼斯克海洋生物研究所（Murmansk Marine Biological Institute）是俄羅斯國際

北極研究中心的主事單位。該單位於2023年與中國極地研究中心（Polar Research Institute of China）簽約，共同開展斯瓦巴群島的研究。挪威政府也成立斯瓦巴科學研究中心（Svalbard Science Office），以統籌跨國合作研究，並發表年度報告（Seethi, 2024）。因此，有關斯瓦巴群島的科研事務，挪威與俄羅斯現今似乎處於針鋒相對的態勢。

此外，俄羅斯與中國聯手在此區域的活動，使得挪威方面特別提高警覺。俄羅斯與中國海岸巡防部門於2023年簽訂合作協定，加強俄羅斯莫曼斯克地區的海域執法。此外，北極七個國家抵制俄羅斯主導的北極海岸巡防論壇（Arctic Coast Guard Forum），但俄方積極邀請中國參與此一論壇。這也是中國積極參與北極事務的另一個象徵。俄方對挪威在斯瓦巴群島設立衛星接收站的可能軍事用途，也提出了抗議。挪威一方面堅持條約的主權立場，並對此一區域穩定的脆弱性保持敏感，另一方面也避免任何新的舉措被解讀成為戰爭作準備（Østhagen et al., 2023）。

斯瓦巴群島的安全化問題，晚近也成為爭議的焦點。根據條約規定，挪威享有全面而絕對的主權，但必須確保其他簽約國及國民的經濟權益。因此簽約國的國民同時也享有漁獵的平等權利，以及在特定區域進出的自由。挪威必須給予簽約國國民相當挪威國民的待遇。在當地徵稅所得，必須用於當地區域發展。群島不能作為戰爭準備用途，也不能設立海軍基地及堡壘（Arctic Portal Library, n.d.）。

然而，如何解釋並執行此一條約，存在不少爭議。俄方指稱挪威的軍事活動違反條約。所謂不能作為戰爭用途，不代表斯瓦巴群島不能駐軍，或是成為非軍事區。科學研究是否包含在簽約國的平等權益範圍內，條約並未說明。挪威政府對俄國國有礦業公司Trust Arktikugol的擴張行為，也認為違反了條約的相關規定。條約規範了各國在島上的行為，但斯瓦巴群島周邊海域權益是否涵蓋條約的平等對待原則，則也存在爭議。歐盟認為簽約國均享有周邊海域的平等權益。挪威主張就歷史紀錄劃定挪威的漁業保護區域（Fisheries Protection Zone, 以下簡稱FPZ）。俄羅斯方面主張FPZ不應由挪威方面片面決定，須經雙邊協商審定相關細節。論者認為，俄羅斯是挪威以外唯一有住民社群的國家，其利益包含了礦業及旅遊業，因此俄羅斯實質上是區域穩定的受益者，沒有理由打破現狀（Østhagen, 2024b）。烏俄戰爭之後，戰略不確定性大幅增加，但是將斯瓦巴群島軍事化的舉措並未出現，北約與俄羅斯雙方仍展現一定程度的自我克制。

玖、挪威戰略調整的侷限

挪威的嚇阻與再保證政策，以及在安全措施的自我設限，其總體目標是企望維持戰略自主性。即便是戰略結構改變，與美國安全政策的連結加強，也並不意味挪威將大幅改變長久以來的政策，改採一邊倒向美國的策略。儘管如前節所述，有關北約及美國駐軍問題，挪威方面已經有相當程度的調整，但是仍有其侷限。2024年7月間，挪威拒絕了美國軍機降落在挪威擁有主權，在北極圈內最大的斯瓦巴群島機場的要求。根據「斯瓦巴條約」，群島不能作為軍事用途使用。雖然沒有明文禁止外國軍機降落，但挪威當局從外交角度來看，允許美國軍機降落是不可欲的（not desirable）（Edvardsen, 2024b）。

挪威的雙軌政策能有效執行，有賴於國內政治對再保證的支持。國內民意對俄羅斯的惡感日漸上升，則再保證的運作，以及與嚇阻政策的平衡，將面臨較大的挑戰。再者，再保證政策若是沒有與北約其他盟國協調，則其效用一樣會打折。因此，再保證與嚇阻無法單獨執行，多邊協調機制也是雙軌政策運行成功的關鍵。在不同的區域中，兩者的平衡或有差異，但缺一不可。烏俄戰爭開打後，北約的多邊協調機制強化，對挪威嚇阻能力增強有正面推動的助力。國內民意是否完全支持政策大幅轉向，則仍存在變數。

有關挪威民衆安全認知的改變，將影響政策變化的幅度與方向。根據挪威國際問題研究所2024年民意調查顯示，53%的挪威民衆認為目前面臨中度的威脅。1%認為非常低度；16%認為低度；23%認為高度；6%認為非常高度。與該所2021年烏俄戰爭爆發前的民意調查結果比較，並沒有明顯的波動。挪威民衆並沒有因為俄羅斯的入侵行為而改變安全認知。然而，同一民調也顯示，挪威與俄羅斯關係緊張，是影響挪威安全威脅的最重要因素。2021年的民調顯示，50%民衆認為挪威應降低與俄羅斯的合作，這個數字在2024年升高為74%。

另一方面，挪威民衆對是否政策轉向與大國正式結盟，則持有較保留的態度。挪威民意雖然認同與俄羅斯合作關係將面臨重大挑戰，但未必傾向與美國重新結盟，或是與大國建構更緊密的同盟關係。民衆對挪威所面臨的挑戰，仍認為主要因素仍是經濟、氣候與環境，以及犯罪等問題。對北約的支持度則從2021年的63%，上升到2024年的73%。該調查也探究若是因為北約要更獨立於美國的扶持而增加軍費，有66%民衆支持，34%反對。而挪威可以合作的夥伴國家，依次為英國、德國、法國、日本、美國、中國、俄羅斯。三個大國名列歐洲主要國家之後。至於對中國的全球影響力，有71%民衆抱持負面態度，29%抱持正面態度。同一份民調也

顯示，30歲以下的年輕人對中國影響力抱持較正面態度，也不認為挪威當局應停止來自中國的投資（Svendsen, 2024）。

在另一份於挪威與俄羅斯邊界城市Kirkenes所作的民調顯示，北方民衆與南方民衆對俄羅斯的態度，並沒有明顯的差異。民調顯示70%的民衆認為俄羅斯入侵烏克蘭損害了現在及未來世代與俄羅斯的關係。但是，85%的南方民衆，與84%的北方民衆，認為挪威與俄羅斯維持良好關係十分重要。超過七成民衆仍支持未來與俄羅斯維持民間交流與合作。挪威北方地區與俄羅斯有特殊的關係，但並不代表這種特殊關係可以轉化成對俄羅斯政府與人民正面的態度。只有在挪威極東的邊界城市Storskog，高達93%的民衆認為與俄羅斯維持良好關係至關重要（Lugowe & Thorgrimsen, 2023）。

自1949年以來，作為北約的創始會員國，挪威的既定政策是在承平時期不允許外國軍隊駐軍，同時也不在邊界地區進行軍事演習。挪威的政治人物也認為，挪威的政策不是威脅俄羅斯，而是提醒俄羅斯挪威作為北約國家的身分，不會面對攻擊退縮。挪威的綠黨議員也指出，如果俄羅斯的侵略行動不被制止，挪威的青年就會成為下一個目標。俄羅斯若在烏俄戰爭中取勝，挪威本身的安全就會受到威脅（Berglund, 2024b）。

在整體安全環境不變，具體操作上爭議升高的安全態勢下，挪威與俄羅斯並未全面斷絕溝通與協調合作的平台。2024年10月間，挪威與俄羅斯仍針對東北北極海漁業達成協定。由於漁源減少，2025年雙方的配額將較2024年減低25%。這也是1991年以來的最低配額。該協定也針對其他魚種，例如黑線鱈魚、毛鱈魚、大西洋紅魚，以及格陵蘭大比目魚等魚種作出規範。雙方的漁業協定也包含漁業的科學技術細節，例如捕魚事務、管控機制，以及研究合作等。挪威外貿、工業與漁業部也表示將繼續針對巴倫支海生態環境、漁業資源等與俄方進行共同研究。事實上，原本巴倫支海及東北北極海的漁業相關協定是由國際海洋探索理事會（International Council for the Exploration of the Sea, 以下簡稱ICES）主導。2022年，ICES制裁俄羅斯，排除了俄羅斯的參與。但是挪威方面仍持續與俄方另闢雙邊協商的管道，以達成協議。2024年度的協商是由線上談判達成。科研合作的雙方代表組成挪俄漁業協會（Norwegian-Russian Fisheries Commission）。雙方代表分別是挪威方的挪威海洋研究所（Norwegian Institute of Marine Research）；俄方代表為俄羅斯聯邦漁業與海洋學研究所（Russian Research Institute of Fisheries and Oceanography）（Bye, 2024）。

從本節有關民意的持續與轉變來看，挪威民意對大幅向大國靠攏並無興趣，但

對俄羅斯的惡感上升。反映在實際政策上，即為跨黨派支持國防經費增加，但與美國進一步全面結盟的關係，則有所保留。在地緣政治劇變的國際及區域結構下，嚇阻與再保證的天平似乎有所動搖，但基本的政策主軸仍有其持續性。

拾、結論

本文以挪威與俄羅斯的雙邊關係為例，探討不對稱結構中，維持區域穩定政策的持續與轉變。有別於純粹從小國或大國單方面的分析，本文分別從較大的一方——俄羅斯，以及較小的一方——挪威，整合分析政策的概念、標的、運作以及制約，以探討現存政策是否受到國內政治以及國際結構變化，而有所轉變與調適。

本文指出，就俄羅斯的角度來看，在不對稱關係的運作中，北約才是俄羅斯最大的威脅。所謂的北約又是由美國主導，其他非核武國家的北約成員國是北約組織的扈從國家，並不是與俄羅斯的直面對手。因此所謂的俄羅斯與挪威關係，是建立在透過北約的間接關係上才成立。因此，挪威與俄羅斯的關係受兩個條件制約：一是俄羅斯與北約的關係，二是挪威在北約框架下保有多大的自主性。由於斯堪地那維亞國家已經全部成為北約成員國，挪威對俄羅斯的關係又受到斯堪地那維亞國家的牽動，尤其瑞典的積極介入烏克蘭戰場，以及芬蘭對北約軍隊部署的大力開放。挪威雖力圖戰略自主，但外在環境的壓力形成相當程度的制約。

不對稱關係中最大的變數之一是核子武器的使用。俄羅斯新修訂的核武使用準則，擴大對象其實就是北約，或是非北約國家，但是受美國支持的國家。由2014年迄今俄羅斯與北約的互動過程觀察，此次核武使用準則的修訂除了面對與北約直接軍事衝突的準備外（其餘包括建立新軍區、擴大武裝部隊員額、建立封閉式國內網路等），事實上是在對特定北約成員國傳遞清楚訊息，但這個對象不是挪威。然而，就整個斯堪地那維亞國家來說，恐怕最終要面對一個困難的議題：是否在境內同意部署核子武器。

從不對稱關係中較小一方的挪威角度來看，行之有年的對俄羅斯嚇阻與再保證政策，事實上有多重的政治意涵。挪威仰賴北約的多邊安全架構保障安全，但選擇不一邊倒向全面抗俄聯盟。再保證政策以及長久以來自我設限的安全布局，一方面連結國內的政治勢力，以求內政安定；另一方面藉由多年來累積的交手經驗，與俄羅斯達成正式與非正式的默契與機制，實踐實質上的戰略自主。由此可見，精細操作多邊與雙邊，以及內政與外交的雙重平衡，是小國挪威面對不對稱威脅的生存發展之道。

俄羅斯入侵烏克蘭無疑是對雙邊關係的最大挑戰。挪威與俄羅斯的互信正大幅降低。挪威與北約協同，解除安全自我設限的趨勢也逐漸增強。然而，挪威國內對長久以來嚇阻與再保證的雙軌策仍有一定的支持。與大國，包含美國，保持距離的共識仍有其持續性。與俄羅斯的事務層級協商，也仍在進行，同時也獲致成果。因此，本文認為，除非戰事有戲劇化的發展，使得北歐地區在北約與俄羅斯進一步升高對峙的狀況下，全面核子武器化，不然雙方維持現狀，以及藉由嚇阻與再保證維持動態平衡的政策，仍有其韌性，但在實際操作上將面對更多的內在及外在挑戰。在不對稱關係中的挪威，以維持戰略自主為核心的戰略目標，雖日益受到內外情勢的壓迫，仍將有持續性。本文的案例分析，對於研究小國在國際與國內環境丕變的結構下，平衡內外勢力，維持戰略自主，並力求區域穩定等議題，將可提供一個未來跨國比較研究的分析架構。

參考文獻

一、俄文部分

Kremlin (2010). *Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане [Agreement between the Russian Federation and the Kingdom of Norway on Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean]*. September 15. <http://www.kremlin.ru/supplement/707>

Kremlin (2014). *Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г., № Пр-2976 [The military doctrine of the Russian Federation. Approved by the President of the Russian Federation on December 25, 2014 No. Pr-2976]*. December 25. <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>

Kremlin (2016). *Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации [Decree of the President of the Russian Federation dated November 30, 2016 No. 640 On Approval of the Concept of Foreign Policy of the Russian Federation]*. November 30. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41451>

Kremlin (2023). Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2023 г. № 229 Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации [Decree of the President of the Russian Federation No. 229 dated 03/31/2023 On the approval of the Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation]. March 31. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49090>

Mail (2024). Что повлечет за собой ядерный ответ России. Главное из выступления Путина на заседании Совбеза [Which would entail a nuclear response from Russia. The main thing from Putin's speech at the Security Council meeting]. September 25. <https://news.mail.ru/politics/62951494/>

TACC (2015). Посольство РФ в Норвегии: сериал “Оккупированные” пугает жителей страны российской угрозой [Russian Embassy in Norway: the series “Occupied” scares residents of the country with the Russian threat]. August 27. <https://tass.ru/politika/2213400>

БАЛТЭНЕРГОЭФФЕКТ (2014). *ФСК ЕЭС планирует построить энергомост Россия-Норвегия [FSK EES plans to build a Russia-Norway energy bridge]*. March 3. <https://www.srbaltenergo.ru/m/24443/>

Военное обозрение (2011). Том Кристиансен: “Русские губят нас; они лишают нас средств к пропитанию”: Русско-норвежские отношения на Крайнем Севере до 1820 г [Tom Kristiansen: Russians are ruining us; they are depriving us of our means of subsistence”: Russian-Norwegian relations in the Far North before 1820]. November 7. <https://topwar.ru/8199-russko-norvezhskie-otnosheniya-na-krymnom-severe-do-1820-g.html>

Красная Весна (2024). Комитет парламента Норвегии представил долгосрочный план развития обороны [A committee of the Norwegian Parliament has presented a long-term defense development plan]. June 4. <https://rossaprimavera.ru/news/928615c3>

МИД (2020). *Основы государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания* [Fundamentals of the State policy of the Russian Federation in the field of nuclear deterrence]. Retrieved September 25, 2024, from https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/disarmament/1434131/

Обсерво (2017). *Российско-Норвежские отношения: Региональный аспект* [Russian-Norwegian relations: A Regional aspect]. November 1. <https://obsfr.ru/report/15223/12538/>

РСМД (2024). *Лавирование продолжается: будущее России и Норвегии* [Maneuvering continues: the future of Russia and Norway]. February 27. <https://russiancouncil.ru/blogs/arctic-community/lavirovanie-prodolzhaetsya-budushchee-rossii-i-norvegii/>

二、英文部分

Almlid, G. K. (2024). *Norway's foreign policy in the twentieth and twenty-first centuries: Noble rhetoric and national interests*. Palgrave Mamillan.

Arctic Portal Library (n.d.). *The Svalbard Treaty*. Retrieved November 25, 2024, from <https://library.arcticportal.org/1909/>

Arctic Portal Library (n.d.). *Kirkenes Declaration*. Retrieved November 25, 2024, from <http://library.arcticportal.org/id/eprint/2810>

Åtland, K., Nilsen, T., & Pedersen, T. (2022). Military muscle-flexing as interstate communication: Russian NOTAM warnings off the coast of Norway, 2015–2021. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 5(1), 63-78.

Bekkevold, J. I., & Hilde, P. S. (2023). Europe’s northern flank is more stable than you think. *Foreign Policy*, July 28. <https://foreignpolicy.com/2023/07/28/arctic-nato-russia-china-finland-sweden-norway-northern-europe-defense-security-geopolitics-energy/>

- Berglund, N. (2024a) Threat levels highest in decades. *News in English*, February 12. <https://www.newsenglish.no/2024/02/12/threat-levels-highest-in-decades/>
- Berglund, N. (2024b). Norway issues new warnings about Russia and China, and a call to arms. *News in English*, June 13. <https://www.newsenglish.no/2024/06/13/norway-issues-new-warnings-about-russia-and-china-and-a-call-to-arms/>
- Bjur, I. N. (2023). Enduring principles, changing practices? Norway's reassurance policy towards Russia in the face of NATO's nordic enlargement. In D. Labrosse (Ed.), *Policy Roundtable II-4: NATO's northern enlargement: How did it happen, where will it lead* (pp. 9-15). Robert Jervis International Security Studies Forum. <https://issforum.org/to/jprII-4>
- Bjur, I. N. (2024). The dual 'dual' policy: Two conceptions of 'deterrence and reassurance' in Norwegian security policy and analyses. *Journal of Strategic Studies*, 47(3), 387-409.
- Bjur, I. N., Eggen, K. A., & Hilde, P. S. (2023). Security policy, Russia, and the High North. In A. Østhagen (Ed.), *Norway's Arctic policy: Geopolitics, security and identity in the High North* (pp. 38-54). Edward Elgar Publishing.
- Bones S., & Myklebost, K. A. (2024). Deterrence, reassurance, and Russian subversion in our time. *The Barents Observer*, May 13. <https://www.thebarentsobserver.com/research-partner-contents/deterrence-reassurance-and-russian-subversion-in-our-time/110004>
- Burke, D. C. (2020). *Diplomacy and the Arctic council*. McGill-Queen's University Press.
- Bye, H.-G. (2024). Norway and Russia decrease cod quota by 25 percent next year. *High North News*, November 1. <https://www.hightnorthnews.com/en/norway-and-russia-decrease-cod-quotas-25-percent-next-year>
- Cameron, J. (2024). Deterrence, reassurance and strategic stability: The enduring relevance of Johan Jørgen Holst. *Journal of Strategic Studies*, 47(3), 363-386.
- Cameron, J., & Bruusgaard, K. V. (2024). Norway, deterrence, reassurance and strategic stability in Europe. *Journal of Strategic Studies*, 47(3), 324-333.
- Edvardsen, A. (2024a). Norway's parliament unanimous on major defense pledge: Seeks lower tension in the High North. *High North News*, June 20. <https://www.hightnorthnews.com/en/norways-parliament-unanimous-major-defense-pledge-seeks-lower-tension-high-north>
- Edvardsen, A. (2024b). US military aircraft not allowed to land in Svalbard. *High North News*, November 13. <https://www.hightnorthnews.com/en/us-military-aircraft-not-allowed-land-svalbard>

- Hilde, P. S., Ohnishi, F., & Petersson, M. (2024). Cold winds in the north: Three perspectives on the impact of Russia's war in Ukraine on security and international relations in the Arctic. *Polar Science*, 41, 1-8.
- Holst, J. J. (1966). Norwegian security policy: The strategic context. *Cooperation and Conflict*, 1(4), 64-79.
- Jungwirth R., Smith H., Willkomm E., Savolainen J., Alonso Villota M., Lebrun M., Aho A., Giannopoulos G. (2023). *Hybrid threats: a comprehensive resilience ecosystem* (JRC129019). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/37899>
- Knutsen, B. O., & Pettersen, E. (2024). War in Europe, but still low tension in the High North? An analysis of Norwegian mitigation strategies. *Arctic Review on Law and Politics*, 15, 25-46.
- Kolarcic CBC (n.d.). *Kolarcic CBC 2014-2020*. Kolarcic CBC. Retrieved September 20, 2024, from <https://kolarcic.info/kolartic-2014-2020/>
- Kondrat, A. G. (2024). Norway's Arctic policies. In G. Fredi & J. R. Dmello (Eds.), *Arctic 8 policy: Reassessing international relations* (pp. 205-222). Transnational Press London.
- Long, T. (2022). *A small state's guide to influence in world politics*. Oxford University Press.
- Lugowe, J.A., & Thorgrimsen, T.C.S. (2023). *Seven in ten Norwegians say the war in Ukraine has destroyed Norwegian-Russian relations for generations to come*. OsloMet, March 3. <https://www.oslomet.no/en/research/featured-research/seven-in-ten-say-war-ukraine-destroyed-norwegian-russian-relations-for-generations>
- Muller, L. P. (2019). *Military offensive cyber-capabilities: Small-state perspective*. Norwegian Institute of International Affairs, January 29. <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/military-offensive-cyber-capabilities-small-state-perspectives>
- Nilsen, T. (2023). "High time to scrap self-imposed restrictions," says former Norwegian Commander. This week's flight map shows why. *The Barents Observer*, August 23. <https://www.thebarentsobserver.com/security/high-time-to-scrap-selfimposed-restrictions-says-former-norwegian-commander-this-weeks-flight-map-shows-why/163580>
- Nilsen, T. (2024a). Norway PM: No plans to lift self-imposed restrictions on NATO activities near border with Russia. *Arctic Today*, February 9. <https://www.arctictoday.com/norway-pm-no-plans-to-lift-self-imposed-restrictions-on-nato-activities-near-border-with-russia/>
- Nilsen, T. (2024b). It is high time to close Russia's consulate general in Kirkenes. *The Barents Observer*, November 3. <https://www.thebarentsobserver.com/opinion/its-high-time-to-close-russias-consulate-general-in-kirkenes/419801>

Norwegian Ministry of Defence (2024a). *The Norwegian government proposes a 19 billion (NOK) increase in defence spendings*. Government.no, July 10. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/the-norwegian-government-proposes-a-19-billion-nok-increase-in-defence-spendings/id3056071/>

Norwegian Ministry of Defence (2024b). *Norway and USA agree on additional agreed facilities and areas under the SDCA*. Government.no, February 2. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norway-and-usa-agree-on-additional-agreed-facilities-and-areas-under-the-sdca/id3023830/>

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2014). *Norway to implement new restrictive measures against Russia*. Government.no. November 8. <https://www.regjeringen.no/en/historical-archive/solbergs-government/Ministries/ud/news1/2014/Norway-to-implement-new-restrictive-measures-against-Russia/id765675/>

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2021). *Supplementary Defense Cooperation Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the United States of America*. Government.no, April 16. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-90-s-20212022/id2907763/>

Norwegian Ministry of Justice and Public Security (2024). *White paper on Svalbard policy*. Government.no, May 31. <https://www.regjeringen.no/en/documents/meld.-st.-26-20232024/id3041130/>

Østhagen, A. (2022). Norway's Arctic policy: High North, low tension? In A. Likhacheva (Ed.), *Arctic fever: Political, economic & environmental aspects* (pp. 277-304). Springer Nature Singapore.

Østhagen, A. (2024a). The Arctic in International Relations. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, April 17. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.731>

Østhagen, A. (2024b). The myth of Svalbard geopolitics: An Arctic case study. *Marine Policy*, 167, pp. 1-13.

Østhagen, A., & Rottem, S. V. (2023). Geopolitics and increased tension? Differentiating between political dynamics in the Arctic. In A. Østhagen (Ed.), *Norway's Arctic policy: Geopolitics, security and identity in the High North* (pp. 23-37). Edward Elgar Publishing.

Østhagen, A., Svendsen, O., & Bergmann, M. (2023). Arctic geopolitics: The Svalbard archipelago. CSIS, September 14. <https://www.csis.org/analysis/arctic-geopolitics-svalbard-archipelago>

- Palve, S. (2024). Russian state firm hoists Soviet flag over NATO territory In Norway's Svalbard; repaints slogan 'peace to the world'. *The EurAsia Times*, July 31. https://www.eurasiantimes.com/n-russian-state-firm-hoists-soviet-flag/#google_vignette
- Parlow, A. (2024). Rethinking hybrid war and the west's security interests. *High North News*, October 8. <https://www.hightnorthnews.com/en/rethinking-hybrid-war-and-wests-security-interests>
- Pileberg, S. (2024). Norway's relationship with Russia: The fundamental principle still applies. *Department of Archaeology, Conservation and History, University of Oslo*, June 26. <https://www.hf.uio.no/iakh/english/research/news-and-events/news/2024/norway-s-relationship-with-russia.html>
- Seethi, K. M. (2024). Rising tensions in the Arctic: Norway and Russia at odds over Svalbard. *The Geopolitics*, June 20. <https://thegeopolitics.com/rising-tensions-in-the-arctic-norway-and-russia-at-odds-over-svalbard/>
- Søreide, I. E. (2023). Norway in a changing high north. In A. Østhagen (Ed.), *Norway's Arctic policy: Geopolitics, security and identity in the High North* (pp. 16-21). Edward Elgar Publishing.
- Staberg, M. (2024). The Norwegian MoD believes the Russian nuclear threat to be real. *High North News*, March 12. <https://www.hightnorthnews.com/en/norwegian-mod-believes-russian-nuclear-threat-be-real>
- Steinveg, B. (2023). *Arctic governance through conferencing: Actors, agendas and arenas*. Springer Nature.
- Svendsen, Ø. (2024). Norwegian public's attitudes to foreign policy in 2024. *Norwegian Institute of International Affairs*, June 26. <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/norwegian-public-s-attitudes-to-foreign-policy-in-2024-a-status-quo-nation-in-a-time-of-global-turmoil>
- The Maritime Executive (2024). Norway restricts port access for Russian fishing fleet. *The Maritime Executive*, July 7. <https://maritime-executive.com/article/norway-restricts-port-access-for-russian-fishing-fleet>
- Womack, B. (2016). *Asymmetry and international relationship*. Cambridge University Press.

Norway-Russia Relations: Continuity and Change of Deterrence and Reassurance

*Tse-Kang Leng** *Zhu-Cheng Zhao***

Abstract

This article uses the relations between Norway and Russia as a case study to explore the flexible strategies employed by small states to ensure survival and development in international society. These strategies are reflected in Norway's efforts to maintain policy flexibility and regional stability within an asymmetric external structure with Russia. The article begins by examining the historical evolution of their bilateral relationship, followed by an analysis of the policy shifts of the former Soviet Union and Russia. Russia views its relations with Norway as part of its broader strategy toward NATO, while Norway, a founding member of NATO, has developed deterrence and reassurance strategies to navigate the asymmetric power dynamic with Russia. Instead of a purely unilateral analysis, this article will examine the concepts, operations, and effectiveness of Norway's deterrence and reassurance policies in both regional and international contexts. However, the outbreak of the Ukraine war has strained the long-standing mutual trust between the two nations, putting the status quo at risk. The article will explore the constraints and resilience of Norway's deterrence and reassurance strategies in light of the shifting domestic and international environment. Through an in-depth

* Research Fellow, Institute of Political Science, Academia Sinica; Jointly Appointed Professor, Department of Political Science, National Chengchi University. Email: tkleng@as.edu.tw

** Professor, Department of Ethnology, National Chengchi University.
Email: jcjau@nccu.edu.tw

analysis of the Norwegian-Russian case, this study aims to offer insights for future research on small state diplomacy in an evolving international landscape.

Keywords: small state diplomacy, asymmetric relationship, NATO, deterrence and reassurance, Ukraine-Russia war