

芬蘭化對香港政局的啟示

MPA23

王卓祺

在包括台灣在內的親西方陣營，芬蘭化是一個貶詞，是指弱國向強鄰跪低之意。這種表面的印象往往經過較深入的探討，會顯得單薄。我認為香港人不一定如較早時台灣討論芬蘭化的直接情緒反應。讀通歷史要懂得參考當時的背景，及理解表面現象背後代表的意念。從社會科學的角度看，意念或概念有普遍性意義。至於是否適合一時一地，則是永恒的挑戰。這已經不再是認知層次，而是考驗決策者的政治智慧。研究芬蘭化的案例就是要欣賞小國寡民的大智慧。本文首先會談一談芬蘭化的當今意義，跟着回到芬蘭化本身的歷史重要事迹，剖析芬蘭走上芬蘭化的獨特條件。最後是將探索的經驗放在香港今天的處境，思考芬蘭化對香港有何啟示。

芬蘭化的兩種當今演繹

芬蘭化一詞在上世紀五六十年代國際事務中開始流行。當時正值芬蘭鄰國蘇聯與西方陷於冷戰，劍拔弩張。有德國學者開始用芬蘭化形容芬蘭的處境，即強國鄰近的弱國採取的外交策略：基於代表不同的社會秩序而用自負（arrogant）的政治方法進行中立的外交政策。芬蘭化指芬蘭或其他處於類似情況的弱國，以自我制約的外交政策換取自主的內部事務。

在2008年俄羅斯與格魯吉亞就南奧塞梯（South Ossetia）發生武裝衝突，芬蘭化又引起外交圈子的興趣。當年格魯吉亞與俄羅斯的戰爭，背景是格魯吉亞選出親西方的總統薩卡什維利（Mikhail Saakashvili）後，積極推進加入「北大西洋公約組織」（北約）的進程，與俄羅斯關係惡化。俄羅斯與格魯吉亞的戰事主要發生在格魯吉亞有分離主義傾向的南奧塞梯，結果是後者在俄羅斯軍事介入後單方宣布獨立。直至2012年議會大選，格魯吉亞選出伊萬尼什維利（Bidzina Ivanishvili）成為總理，停止對俄羅斯的敵對政策，俄方才逐漸恢復與格魯吉亞的貿易關係、簽證及直航交通。

俄羅斯與格魯吉亞戰爭亦引起台灣應否芬蘭化的討論（見美國《外交事務》Foreign Affairs 2010年第89期）。但今天芬蘭化的討論已經超越芬蘭本國的獨特歷史經驗，它指弱國的適應性政治。丹麥學者Hans Mouritzen在1988年出了一本專書，就是談適應性政治，或適應性默許（adaptive acquiescence）。默許一字意指非自願接受而沒有抗議。他認為適應性並不是一種活動，而是活動背後的信念系統，即一個國家面向環境的適應過程。這個界定十分重要，因為適應性政治若要成功，改變的不單止是國家政權，還有它

內部其他系統的共同努力。但是適應性政治危險之處，是不斷適應之下適應國亦可能改變它本身的價值。即是說，適應強鄰的小國要有能力做到保存本身的核心價值，即使以放棄邊緣價值換取。

到目前，我們還是從西方角度論述芬蘭化。美國一位俄羅斯事務專家加迪（Clifford Gaddy）便以最近烏克蘭與俄羅斯衝突為例，指出俄羅斯並不會將芬蘭化送給烏克蘭；後者要賺取回來，而這個過程是冗長、痛苦的。

今年5月在美國，一個外交智庫「策略及國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies）召開稱為《俄羅斯及「顏色革命」——一個被美國及西方造成不穩定世界的俄羅斯軍事觀點》的國際會議。這個會議的目的是從俄羅斯軍事安全角度，思考西方國家進逼前者認定的政治及軍事勢力範圍。會議中俄羅斯的軍方高層代表認為發生中的烏克蘭危機是美國及歐洲製造不穩定的顏色革命，是低成本及生命損失的新戰爭手法。俄羅斯外長拉夫羅夫（Sergey Lavrov）表示歐美透過「北約」軍事聯盟擴大勢力範圍，卻損失了一個與俄羅斯合作的重要機會。這種策略是兩極化的零和遊戲，結果是促成了烏克蘭危機。

從俄羅斯角度思考芬蘭化的當今意義，便不是一個能夠自負的弱國維持中立的外交政策，而是歐美以低成本方法，在其競爭對手的家門口的顏色革命。而俄羅斯唯一分辨芬蘭化而不是顏色革命的辦法，就是用戰爭及其他可行的方法，深刻的教訓弱國，防止芬蘭化演變成顏色革命。前歐盟駐俄羅斯大使愛默生（Michael Emerson）在2009年因應格魯吉亞與俄羅斯的戰爭，提出俄羅斯鄰國，如白俄羅斯、亞美尼亞、烏克蘭等國就算有成為「北約」或歐盟成員國的資格，基於軍事安全考慮，芬蘭化是不可避免。總結一句，今天芬蘭化有兩種不同的演繹。親西方的是從適應性政治或默許看待弱國屈膝向強國投降的意思；而所謂強國的一方卻擔心弱國的舉動是否另一強大政治及軍事集團背後操盤的和平演變進程呢？

芬蘭的冷戰時期的芬蘭化——自負的政治智慧及承擔

本文談及的芬蘭化是芬蘭在二次大戰後，東西方兩大陣營冷戰時期的芬蘭化，而不是芬蘭在蘇聯解體後，它趁着俄羅斯自顧不暇，加入北約的《和平伙伴項目》（Partnership for Peace Program）的芬蘭。芬蘭在二次世界大戰之前，已經與蘇聯在1939至1940年打了一次歷史稱為冬戰（Winter War）的重大戰役，結果是當時人口400萬的芬蘭，死了2.5萬人，5.5萬人受傷，45萬人無家可歸，損失極大。但是蘇聯在歷時105天的戰爭死了100萬人；芬蘭看來是贏了，但卻要割地求和。跟着是稱為「續戰」，即與德國結盟抗蘇的戰爭（1941至1944），芬蘭奪回失去的

卡累利阿領土，但因德國戰敗，還是要割地賠款。戰後，芬蘭與蘇聯簽訂友好條約，保持外交中立，並不參與由美國主導的「北約」冷戰陣營，並且拒絕接受美國重建援助的「馬歇爾計劃」（Marshall Plan）。

1958至1959年發生稱為「夜霜」（Night frost）事件，更使蘇聯獲得實際上否決芬蘭組織政府的權力。當年獲得大選勝利的非共聯合政府的內閣，包括公開批評蘇聯的社會民主黨等政黨成員。隨着蘇聯媒體猛烈抨擊新政府之後，蘇聯政府突然凍結與芬蘭所有經濟關係及停止供應石油，直至聯合政府辭職，芬蘇關係才回復正常。

1970年亦有同類事件發生，就是發生在蘇聯入侵捷克之後。當年大選結果反映選民不滿蘇聯，投票轉向保守派政黨。但在蘇聯表示不滿之後，當時的總統吉科寧（Urho Kekkonen）周旋於莫斯科與芬蘭政黨之間，花了5個月的時間，終於說服不聽話的政黨接受組織與上屆政府相同成員的聯合政府。

根據中情局2007年解密的一份1972年芬蘭化的情報指出，蘇聯不用落實它的恫嚇，芬蘭人已經接受一種容忍蘇聯影響他們命運的心境。中情局的分析是芬蘭人對西方國家袖手旁觀，沒有實質協助芬蘭，並在戰後將芬蘭劃入蘇聯勢力範圍，極度失望。

Mouritzen總結芬蘭採用的芬蘭化方法：

1. 不斷向蘇聯重申重視本國的核心價值；
2. 對蘇政策得到公民社會普遍支持；
3. 國家領袖深受民衆信任，相信不會出賣國家核心價值；
4. 外交政策由精英主導，沒有自由及坦率辯論的奢侈，即民衆並不參與；
5. 媒體要成為共同外交官（co-diplomat），即要自我審查對蘇聯的報道及評論。

第4及5點是邊際價值，用以換取第1點的核心價值，即國家獨立及民主政體；而第2及3點是芬蘭化的社會系統工程。

台灣的范盛保補充一點，就是芬蘭人戰鬥力強，有能力及勇氣為保持國家獨立而抵抗外來侵略。加迪的講法更為全面，他認為芬蘭人在冷戰時期做到芬蘭化，未淪為蘇聯的衛星國，除了決心抗衡蘇聯之外，還要抵制一些並不在冷戰前線，而且不諒解芬蘭面對的壓力，卻用「芬蘭化」等同屈膝投降代名詞的一些西方決策者。總結芬蘭在冷戰時期大國博弈下生存之道的經驗，就是要對國家獨立有不怕犧牲的承擔及有智慧的政治手段，才能夠承受強鄰的壓力及國際社會的說三道四。

若本文的分析正確，芬蘭化的當今意義不再是冷戰時期芬蘭的芬蘭化，而是美國及西歐東進，即透過顏色革命顛覆還未徹底西化的俄羅斯。從這個角度，芬蘭化與顏色革命很難分辨，俄羅斯只有透過教訓，讓鄰國付出人命及經濟代價才能保證本身的軍事及政治

安全。這也解釋了俄羅斯事務專家加迪的分析，俄羅斯不會輕易將芬蘭化送給烏克蘭。

若從芬蘭的芬蘭化事迹來看香港的一國兩制，香港人實在是身在福中不知福。回歸後的17年，香港享有高度自治，部分港人低成本的天天叫着「打倒中國共產黨」的口號，要求「平反六四、結束一黨專政」。中央政府不單止不斤斤計較自己家裏的孩子「作反」、頑皮，還在香港有經濟困難時，推出不少惠港政策，「自由行」便是一例。

若果2017年的特首選舉是關乎管治權之爭；借鑑俄羅斯的經驗，中央政府是否亦會問以下的問題——泛民主派不要按提名委員會的篩選候選人是否一種低成本及生命損失的新戰爭手法呢？從這個角度看，「佔領中環」是否烏克蘭顏色革命的一種便宜複製呢？

總結丹麥學者Mouritzen概括芬蘭的芬蘭化方法，今天的香港人是學不來的，亦不可表面的學；因為香港與內地是同一國家。今天中央政府推出「一國兩制白皮書」，總結17年的實踐經驗，就是要講清楚一國兩制的底線，正本清源，關鍵就在中央政府依法直接行使管治權，「高度自治權不是完全自治，也不是分權」。即是說，若真是學芬蘭的經驗，就是要懂得「維護國家主權、安全和發展利益，尊重國家實行的根本制度以及其他制度和原則。」背後的邏輯是互相克制；若香港一些人不願意尊重國家實行的根本制度，缺乏了信任，「白皮書」是中央政府對港政策態度的轉變。若從俄羅斯軍事觀點思考格魯吉亞、烏克蘭與俄羅斯的衝突；我們是否亦聯想到中央政府在「白皮書」裏宣示國家安全底線與東歐的顏色革命有關呢？答案是否已經貼在牆上！

最後，筆者得聲明，我没有水晶球，不能準確預測未來。不過，讀一點歷史的好處是，鑑古知今；太陽之下無新事。大家要坐穩了，一些香港人幸福得太久了，要磨練意志、決心；但是不幸的是，這個與中央政府的博弈，旁觀者亦有份受罰的！希望我讀書讀不通，錯了。

作者為香港特區政府中央政策組全職顧問、
香港中文大學社工系教授

部分參考資料：

Directorate of Intelligence (1972) "Finlandization" in Action: Helsinki's Experience with Moscow, Intelligence Report RSS No. 0059/72, Central Intelligence Agency
Clifford Gaddy, Finlandization for Ukraine or Utopian? Brookings, March 6, 2014
范盛保 (2009) 芬蘭適應政治的歷史分析——在「芬蘭化」之前，《台灣國際研究季刊》，5(4)-49-67

57