

研究论文

芬兰对华北极政策的最新变化、原因与前景

刘涵

(中国极地研究中心, 上海 200136)

提要 芬兰地处北极重要战略位置, 在国际北极事务中发挥着重要的作用。中芬友好的双边关系为两国北极合作奠定基础, 中国出台的北极政策及“冰上丝绸之路”倡议, 激发了对中芬北极经济合作的期待。然而近期芬兰政府在中芬北极经济合作上陷入摇摆境地, 不仅降低对华北极投资信任, 还对中芬合作潜在风险进行较为负面的评估。这一变化主要基于芬兰国家北极利益调整、西方对芬兰施加的压力以及芬兰项目经济动力不足这三大内外原因。面对这一挑战, 中国应坚定对中芬北极合作的信心, 倡导“一带一路”倡议对接理念, 善于抓住有利合作时机, 开展务实互信的双边合作, 为中芬北极合作注入新的动力。

关键词 北极 芬兰 冰上丝绸之路 中芬北极合作 经济合作

doi: 10. 13679/j.jdyj.20190070

0 引言

芬兰占据北极重要战略位置, 北与挪威接壤, 西北与瑞典为邻, 东接俄罗斯, 西南濒临波罗的海, 约有四分之一的领土位于北极圈内。芬兰是北极治理政策领域的倡导者和先驱者, 在北极理事会、巴伦支欧洲北极理事会等多个北极区域治理机制中发挥积极作用。芬兰是欧盟重要的北极成员国, 其提出的欧盟北方政策倡议于 2000 年被欧盟采纳, 是欧盟第一次拥有参与高北地区事务的框架。芬兰还是北欧国家中为数不多的非北约成员国, 奉行不结盟和独立可靠的防务政策, 以“机遇增强型合作伙伴国”身份与北约开展军事合作。

芬兰高度重视北极事务, 建立完善的北极管理决策体系, 并发布一系列北极战略政策。芬兰北极咨询委员会是芬兰的北极国家决策机构, 由总理办公室国务秘书担任主席, 致力于支持芬兰在北极地区的政策和活动, 监督芬兰北极战略的

执行情况, 定期就国际北极政策问题进行对话。此外, 芬兰外交部设有芬兰北极大使职位, 在北极对外关系上发挥重要作用^[1]。自 2010 年以来, 芬兰政府发布四份北极战略文件, 不断明晰芬兰北极政策和优先事项, 维护其在北极地区的基本利益。其中, 强化自身国际北极政策领导者的地位、促进北极地区经济活动开展和专业技能商业化、深化北极地区合作维护北极地区稳定是芬兰北极战略三大特点。值得一提的是, 在 2016 年芬兰北极战略行动计划文件中, 与经济活动相关的优先领域共占了四分之三, 分别是可持续发展旅游、北极专业技术和北极基础建设, 可见经济利益在芬兰北极战略中的重要地位^[2]。

近几年来芬兰不断深化与中国在北极事务上的合作, 2019 年 1 月芬兰总统尼尼斯托访华, 双方表示中芬可利用中国铁路快运等设施, 促进双边贸易, 探讨北极航道合作机遇, 共同建设“冰上丝绸之路”。然而, 2019 年 2 月由芬兰总理办公室发布的《中国在北极: 中芬北极合作的机遇与挑战》(China in the Arctic and the Opportunities and

[收稿日期] 2019 年 11 月收到来稿, 2020 年 2 月收到修改稿

[基金项目] 科技部国家研发计划重点专项“极地地缘政治风险与我国参与国际治理政策问题研究”(2019YFC1408205)资助

[作者简介] 刘涵, 女, 1991 年生。助理研究员, 主要研究方向为北极治理和国别研究。E-mail: liuhan@pric.org.cn

Challenges for Chinese-Finnish Arctic Co-operation)(以下简称《中芬北极合作报告》)传递了另一种声音:虽然该报告整体对中芬北极合作表达积极态度,但指出中芬北极合作具体实践远远不够,并强调某些经济活动和投资方式会带来潜在风险,可见芬兰政府在中芬北极合作问题上陷入摇摆境地。究竟是什么原因导致芬兰对华北极经济合作政策发生这一变化?未来的中芬北极合作该如何开展?

本文认为芬兰政府在中芬北极经济合作上陷入摇摆境地的重要内因是芬兰调整国家北极利益排序,将北极安全提升至首要地位,暂缓北极经济发展目标。另一方面,来自欧盟和美国的外部压力影响是芬兰对华北极政策发生变化的重要外因。同时该变化也反映出芬兰国内推动北极基建项目的经济动力不足,究其实质是芬兰尚不具备统揽跨国大项目的主导能力和资源。本文将结合国际局势和芬兰国内形势,深入探究芬兰对华政策变化这一事件:首先追溯中芬北极合作的发展历程,随后重点分析导致中芬北极经济合作放缓的原因,包括芬兰国家北极利益调整、西方对芬兰施加的压力及芬兰项目经济动力不足,最后对未来中芬北极合作进行展望并给出建设性意见。

1 中芬北极合作历程

中芬北极合作,尤其是北极经济合作,是近年来两国合作的亮点。2019年2月,芬兰政府发布《中芬北极合作报告》对中芬北极合作的潜力和风险进行评估,引起各方关注。

中国和芬兰一直保持友好务实的合作交流传统,中国北极政策的出台进一步推动两国北极事务合作。芬兰是新中国成立以来首批建交的西方国家,双边关系发展良好,经济往来频繁。目前芬兰对中国的投资总额超过100亿欧元,约有350家公司在华开展业务;中国企业投资芬兰制造生物燃料和环保纸浆,并带动芬兰旅游业的繁荣。中国已经是芬兰在欧盟以外的第二大贸易伙伴,仅次于俄罗斯^[3]。近些年来中芬开展北极合作交流,不仅联合设计中国“雪龙2”号破冰船,还深化北极科研领域合作交流,如2016年在罗瓦涅米召开的第四届中国北欧北极合作研讨会。随着

2018年中国政府发布北极政策白皮书,“冰上丝绸之路”正式成为“一带一路”倡议的重要组成部分,北极合作成为中芬政府间重点议题。两国已开展两次最高级别的国事访问,不仅建立面向未来的新型合作伙伴关系,还谈及北极地区自然资源可持续利用以及共建“冰上丝绸之路”^[4]。

在中芬北极合作的众多领域中,最具实质性的是中芬北极经济合作。2013年以来,芬兰提出“枢纽(Hub)”概念,致力于将芬兰打造成为北极地区连通欧亚大陆交通、数据、资金、人员的海陆空全方位交通枢纽国,实现这一目标的前提就是填补高北地区基建缺口^[5]。芬兰这一战略目标与中国“冰上丝绸之路”倡议的核心内容不谋而合。“冰上丝绸之路”以“一带一路”为基础,以北极政策为外交依据,主要包括“依托北极航道的开发利用,与各方共建北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道,鼓励企业参与北极航道基础设施建设,促进北极数字互联互通的国际合作,推动北极地区经济社会可持续发展”。对此,芬兰各界欢迎中国参与芬兰北极基建项目,认为中国优秀的基建能力、充足的融资能力和强大的北极资源消费能力是保证项目成功的重要因素。芬兰北极商业委员会主席 Tero Vauraste 将中国定义为北极地区的重要参与者,预计中国会在未来参与更多芬兰北极项目^[6]。其中,“北极走廊”项目对中国最有吸引力。该项目包括从芬兰罗瓦涅米到挪威希尔科内斯的铁路,及从挪威赫尔辛基到爱沙尼亚塔林的隧道。一旦东北航道实现常态化通航,来自东亚的货物可经“冰上丝绸之路”穿过北冰洋运抵北欧,再经“北极走廊”的港口和铁路网输往欧洲各地,这不仅会改变芬兰在欧亚物流通道中末梢的地位,而且为“冰上丝绸之路”打通前往北欧国家和东欧市场的最后1公里,将中国、俄罗斯与“泛欧交通运输网”相连,共同构建一个跨越欧亚的宏伟交通网络。此外,北极海底光缆项目也引起了中国政府和企业的重视。2017年9月,中国电信表示有兴趣参与该项目,2018年3月中国工业和信息化部派出官员参加了该项目的第一次高层会议^[7]。

然而,回顾近几年来芬兰与“冰上丝绸之路”倡议的联结——两国北极基础设施建设合作并没有取得预想进展,出现了放缓和停滞的局面。虽然芬

兰政府依旧大力欢迎中国投资进入北极地区,但对部分经济活动带来的消极影响及投资的潜在风险持谨慎态度。2019 年 2 月芬兰总理办公室发布的《中芬北极合作报告》是芬兰政府对中芬北极合作的最新表态。该报告首先对中国在遵守国际法和地区规范前提下积极参与北极事务的行为进行了肯定。报告指出,随着中国在北极地区利益趋于多样化,中国在该地区的影响力也逐渐加强。报告还将中国定义为北极事务的“规范塑造者”(norm-maker),即通过“近北极国家”、“冰上丝绸之路”等新概念向大众传递中国在北极地区的理念。在谈及中芬北极经济合作时,该报告认为虽然中芬北极经济合作具有巨大潜力,但具体实践太少,大部分合作还处于初步阶段。中国在芬兰基础建设项目中的具体角色并不清晰,同样芬兰在中国“一带一路”倡议中的具体位置也未明确。此外,该报告认为中国北极投资将产生一系列潜在风险,并指出中国在环境保护、知识产权、原住民问题上的不足^[8]。

2 芬兰对华北极政策变化的原因

芬兰对华北极政策的上述变化,一方面受到了外部因素的影响,另一方面也是国家内部原因所致。本文将从芬兰国家北极利益调整、西方对芬兰施加的压力及芬兰项目经济动力不足这三个方面进行分析。

2.1 芬兰国家北极利益调整

随着北极地区军事化再抬头,位于东西方阵营间缓冲区的芬兰调整国家北极利益排序,将安全利益提升至首要地位,暂缓北极经济发展目标,是导致中芬北极经济合作放缓的重要内因之一。

在国际安全领域,芬兰因规模局限和相对实力不足存在着显著的安全脆弱性,难以实现安全自助,抵御邻国可能带来的潜在威胁。因此,增加对大国的安全依赖性,参与全球或地区安全机制是芬兰保障国家安全的一个有效途径^[9]。2013 年乌克兰危机后,芬兰一方面面临俄罗斯不断升级的军备力量和芬兰边境频繁军事活动的威胁,另一方面,因北极资源和航道日益增长的利益需求而引发地缘竞争的北极“再安全化”态势也对芬兰参与北极事务提出挑战^[10]。在很大程度上,

随着北极安全态势不断升级,军事力量相对较弱的芬兰日益感受到来自北极地区的军事安全威胁,对芬兰国家北极政策目标产生深远影响。对此,芬兰对自身北极利益进行重新评估,将维护北极地区稳定这一目标提升至首位,优先关注芬兰北极安全利益,暂缓北极经济发展计划,在已有的北欧防务合作机制的基础上,加强与北约的防御合作,抵御邻国俄罗斯的威慑。

芬兰主要通过以下三种途径加强与北约合作,以此应对北极军事化发展新趋势。其一是积极参加北约联合军演。2018 年 5 月,芬兰与瑞典的国防领导人与美国签署三方意向书,改善和巩固三国之间的防务合作。同年 10 月,芬兰以“增强型合作伙伴国”身份全程参与北约“三叉戟接点”联合军演,提供了空军基地和空军力量,共计有 2 400 人参演此次军演^[11]。其二是表达加入北约的意愿。自乌克兰危机发生以来,芬兰民众加入北约意愿持续高涨,芬兰政府也多次表达与瑞典共同加入北约的战略考量。对此,俄罗斯警告称,若芬兰加入北约,俄罗斯将调动军队予以回应,并随即增加在西部军区的导弹数量^[12]。其三是在北极问题上保持与北约主导国美国一致立场。近些年来美国北极政策强调北极安全环境的复杂性、不确定性和战略竞争,指出北极域内国家的相关利益面临新的威胁,呼吁加强盟国合作面对共同挑战。2019 年 10 月芬兰总统尼尼斯托与美国总统特朗普会晤时提到北极地区日益紧张的局面。他表示认同特朗普的立场,即芬兰应与其他北极国家为一个没有任何外来干扰的北极圈而努力,保持北极地区低紧张的状态^[13]。

2.2 西方对芬兰施加的压力

芬兰在冷战后加入欧盟,参与欧洲经济一体化进程缓解其经济脆弱性,推动欧盟安全与防务政策保障国家安全稳定;相应地,芬兰作为成员国需要遵守欧盟相关规定,虽部分政策可能会损害本国利益^[9]。中芬北极合作有着良好的开端,但欧盟与美国的“中国怀疑论”及相关政策限制了其成员国芬兰与中国在北极地区经济合作的实质性进展,是影响芬兰对华北极政策变化的重要外因。

自 2017 年以来,欧洲积极参与共建“一带一路”及其重要组成部分“冰上丝绸之路”,但随

着中国与中东欧国家的合作深化,欧洲决策者开始负面评价“一带一路”倡议:一方面顾虑“一带一路”倡议缺乏投资互惠关系,损害了欧洲利益;另一方面质疑中国正在通过投资欧盟小国项目获得政治利益,试图分裂欧洲^[14-15]。2018年9月,《连接欧洲和亚洲——对欧盟战略的设想》政策出台,被称为欧版“一带一路”倡议。欧盟呼吁各成员国警惕双边倡议引发的环境、社会和财政可持续性问题的,避免不良贷款陷入债务危机;鼓励成员国侧重多边互联互通方式来加强区域秩序,如通过欧洲投资银行、欧洲战略投资基金和联合成员国资源^[16]。该政策与中国“一带一路”倡议及其重要组成部分“冰上丝绸之路”在方法和实施上存在重大分歧。

当然,欧盟“中国怀疑论”的背后还有来自北极强国美国的压力。特朗普执政后美国北极政策发生调整,通过加紧与北欧盟友及伙伴的防务关系,渲染“中国北极威胁论”等方式,企图重组北极秩序重获北极领导权。2019年4月美国海岸警卫队发布的《北极战略展望》视中国为“北极战略竞争对手”,五角大楼2019年度《中国军力报告》21次提到中国在北极的“存在”(2018年仅一次)^[17]。2019年8月,北约秘书长斯托尔滕贝格宣布防务联盟应当密切监控中国在北极地区不断增强的军事存在^[18]。此外,特朗普政府曾多次敦促欧盟盟国在贸易、技术和安全方面对中国采取更强硬的立场,并干涉意大利加入“一带一路”倡议。

在“中国怀疑论”和欧盟连通性政策的影响下,芬兰政府在中芬北极经济合作上陷入摇摆境地,《中芬北极合作报告》更是明确指出若芬兰在中国投资问题上处理不当,将对芬兰在欧盟中的地位产生不利影响。从项目实践来看,芬兰方降低对中国投资的信任,减少与中国的经济合作。2018年出版的《北极铁路愿景》基本未提及中国,反而对中国政府是否愿意以高价投资北极走廊表示了质疑^[19]。当谈及北极海底光缆项目,芬兰政府表示融资已经不再是一个挑战,中国公司很可能作为主要客户而非投资者参与该项目。依据最新光缆规划图显示,该北极项目的终点已确定为亚洲的日本,代表中国从该项目的主导国家沦为了候选参与国^[20]。这之前 Cinia 执行顾

问 Jukka-Pekka Joensuu 在接受采访时提到的中国的“冰上丝绸之路”倡议连同亚洲基础建设开发银行可作为北极海底光缆建设资金的潜在杠杆的乐观态度截然相反^[6]。从政策层面来看,《中芬北极合作报告》对中芬北极合作的潜在风险进行详细阐述,主要包括“债务陷阱论”和“舆论影响论”:一方面,芬兰政府担心过分依赖中国投资会使芬兰陷入债务和贪污危机,增加芬兰经济脆弱性,威胁芬兰国家安全,因此需要对中国投资进行仔细审查,防止其潜在的政治意图;另一方面,芬兰认为需要警惕中国通过多种手段影响公众舆论便于其北极活动的开展,比如通过主办学术研讨会和访问学者项目等科研途径,用金钱和礼物“贿赂”北欧学者,影响学者观点论断为中国服务。此外,芬兰还对中国缺乏知识产权保护立法、在非洲等地开展不可持续的经济活动等现象表示警惕,并将失败的中芬生物能源项目合作归因为中国投资者的不可靠和缺乏对当地规则的了解^[8,20]。

2.3 芬兰项目经济动力不足

目前,芬兰作为项目的倡议者和推动者,面临着国内对北极基建项目评估价值不高、多个利益集团各持己见、项目规划运营难度较大等问题。上述问题造成推动芬兰北极基建项目的经济动力不足,进而使得中芬北极经济合作进程受到负面影响。究其实质是芬兰缺乏推动及落实跨国大型基建项目的主导能力和资源。

首先,北极铁路项目因缺少投资处于搁置状态。一方面,芬挪特别工作组在对罗瓦涅米-希尔科内斯铁路的经济基础和详细计划研究后得出结论:北极铁路项目货运量太小,不具有商业可行性,无法吸引大额投资。根据金融模型计算,一旦铁路建成,年货运量最低必须达到250万吨,才能弥补铁路每年产生的维修费用。若该地区业务及运输方式在未来不发生重大变化,最低货运量将无法实现,投资方不会在这个项目上投入数十亿欧元。另一方面,项目缺乏来自欧盟的战略投资。该项目将实现从中欧到北欧再到亚洲的快速连接,对整个欧洲有重要战略意义。因此挪芬不断呼吁这是一个欧洲项目,需要欧盟支持保证其高难度的基础建设,但目前看来资金并未到位^[21]。

其次,萨米人社区和地方政党对北极基建项目未形成统一意见,导致项目在统筹规划阶段便陷入停滞。就萨米人而言,萨米理事会等组织在多个场合对北极铁路的建设表示抗议和不满。因为该铁路一旦建成,将横穿科克内斯到罗瓦涅米的六个萨米驯鹿放牧区,严重影响到萨米人的生存环境和传统文化。萨米人要求全程参与到项目中来维护自身利益,这就意味着北极铁路已有的路线和详细规划要重新调整。此外,芬兰政党对北极铁路持分歧态度也导致该项目迟迟无法落地:虽然大型政党对该项目保持积极态度,但众多较小政党持消极态度,比如反对派基督教民主党人不认同新建连接芬挪的铁路设计,认为使用已有的芬俄铁路更经济高效,左翼联盟因该项目未考虑原住民权利而持反对意见^[22]。

最后,从具体操作层面来看,北极基建项目在规划与运营上存在的诸多挑战是导致其无法落地的原因之一。就北极海底光缆项目而言。该项目由多国企业合作运行,繁重的前期整合和责任界定使得芬兰 Cinia 公司无法按照原计划在 2020 年前进行光缆建设,目前仍在线路设计和团队建设阶段^[23]。同样是跨国项目的北极走廊在规划上也面临重大挑战。主要参与国芬兰和挪威对各自交通项目的规划及审核流程大相径庭:挪威需要将该项目写入 12 年为一周期的国家交通计划方案,再进行环境影响评估才能得以批准;芬兰则需先对项目进行环境评估,再花费至少 3 年时间将其纳入国家计划才可以启动项目。不同国家的流程差异使得该项目合作进一步复杂化^[21]。

3 中芬北极合作的展望与建议

在气候变化和全球化的影响下,北极地区正在成为地缘政治、经济热点,芬兰在北极事务中扮演的角色和发挥的作用也越来越值得关注。虽然芬兰目前在对华北极政策上摇摆不定,北极经济合作项目进展放缓,但笔者认为中芬北极合作有着坚实的基础和良好的前景,就中芬北极合作给出三点建设性意见,为未来中芬北极合作寻找突破口和切入点。

首先,中国应坚定对中芬北极合作的信心,在中芬“面向未来的新型合作伙伴关系”的框架

下,推进北极合作领域的协议签订和方案落实。中芬北极合作有着扎实的经济和政治基础,主要基于以下三点:其一,经济合作是中芬合作的巨大驱动力,芬兰自建交来就和中国保持密切经贸联系,目前中国是芬兰在欧盟以外的第二大贸易伙伴,芬兰是亚洲基础设施投资银行的创始成员国,中芬致力于发挥各自优势互补领域,推动新的投资和贸易机会;其二,中芬两国有着友好务实的政治基础,自 2017 年至 2019 年,中芬两国已开展两次最高级别国事访问,不仅建立新型合作伙伴关系,还发布联合工作计划(2019—2023),均谈及北极经济合作;其三,芬兰的“枢纽”战略及“北极基础建设”这一优先领域,和中国提出的“冰上丝绸之路”倡议的核心内容一致,具备战略对接潜力。目前中芬两国缺少聚焦北极事务层面的具体政策指导和详细行动方案,故建议可在“面向未来的新型合作伙伴关系”的框架下,进一步推动北极合作协议或备忘录的签订,更好地落实与规范中芬北极合作。

其次,中国应倡导战略对接理念,善于抓住时机促成合作,积极参与北极经济多边合作,增强中国在北极合作中的战略主动性。当前芬兰因北极安全不稳定因素对中芬北极合作产生动摇,对经济合作的潜在风险和中国真实意图持质疑态度。在这一背景下,中国更需宣介“一带一路”倡议的战略对接理念,将其作为北极发展指导思想,旨在双方自愿的前提下,培育共同需求,依托开放包容的合作平台,兼顾各方利益平等协商,寻找发展利益的交汇点,推动战略对接与耦合,实现合作共赢之路;同时还需审时度势,密切关注国际形势和芬兰相关政策动态,寻找有利时机适时推进下一阶段实质性合作。另一方面,由于芬兰作为倡导者尚不具备统揽跨国大项目的主导能力和资源,预计在未来需要其他北极国家及区域性组织的强力支持。基于这一情况,中国还应加强与其他重要参与方及项目主导方的互动沟通,表达对互利共赢经济合作项目的支持,比如北极走廊项目的重要参与方挪威和爱沙尼亚、北极海底光缆项目的重要参与方俄罗斯和日本,进而增强中国在北极合作中的战略主动权,维护中国在北极地区的实质性存在。

再者,中国需与芬兰开展务实互信的双边合

作,消除疑虑,对其他摇摆不定的项目注入信心,增进两国在北极地区的多领域良性互动。在经济合作方面,中国需与芬兰合作一到两个示范性经济合作项目:作为投资方和技术提供方,中国可从具体项目入手,因地制宜,对参与开发的企业公司、涉及的港口和市场需求、当地的政策法律等进行全面评估和充分调研,同时尊重芬兰在项目上的主导权,增进双方交流积累经验,成功打造一到两个示范性项目,逐步推动中芬“冰上丝绸之路”合作发展。在科学合作方面,中国需推进与芬兰研究机构间透明互信的北极科学合作,通过制度效益的外溢逐渐扩展到其他合作领域,为“冰上丝绸之路”合作奠定基础。过去几年中芬北极科学合作取得一定成果,但存在形式比较单一、持续时间较短等问题,中方开展科研合作的真实目的也频遭质疑。建议未来可在北极环境保护、气候变化等共识度较高领域深化合作,开展如联合考察、科研平台开发、学者互访等长时期、透明互信的双多边北极科学合作,为增进中芬科研机构及政府间的相互信任和沟通交流搭建良好平台。

4 结语

本文结合国际和芬兰国内因素,探讨了近期芬兰在中芬北极经济合作上发生政治摇摆的主要表现及其原因。本文认为上述转变是芬兰受到来自外部的西方政治压力、内部的国家北极利益调

整和经济动力不足导致的暂时性经济合作放缓。基于芬兰自2013年后未出台最新北极政策,意味着其北极战略方向未发生改变,目前仍以促进北极地区经济活动为重要目标。同时需明晰芬兰调整国家北极利益排序,优先考虑安全利益的根本目的也是为了保证芬兰北极经济活动的顺利开展,为其提供安全稳定的外部环境,均说明中芬北极经济合作仍有巨大潜力和发展空间。因此,中国应坚定对中芬北极合作的信心,耐心寻找有利合作时机,切实开展互利共赢的双边经济合作,促进与芬兰在北极事务中的全方位良性互动。

2019年欧盟-中国领导人峰会上,欧盟与中国发布联合声明共同建立开放、公平竞争、透明和互利的市场环境,中方同意扩大市场准入并在世界贸易组织工业补贴改革方面给予让步,中欧紧张关系得到改善^[24]。正如芬兰外交部北方政策大使哈里·玛基-雷尼卡所言,“中国在北极可持续发展方面已做出令人瞩目的努力和贡献,希望欧中双方能在北极事务中加强合作,共同面对全球气候变化的挑战,实现共赢。芬中合作稳定,外部因素不会对芬中合作造成影响,也不会对两国在北极领域的合作造成影响”^[25]。芬兰有着务实灵活的外交政策及与中国保持经贸联系的强烈意愿,相信在不久的将来,中芬北极合作将拨云见日,再次注入新的活力,中芬两国秉承“面向未来的新型合作伙伴关系”,共同打造“冰上丝绸之路”核心,推动欧洲国家对“一带一路”倡议的认知和接纳。

参考文献

- 1 Ministry for Foreign Affairs of Finland. Arctic Advisor Board gathers experts in Arctic Affairs [EB/OL]. (2017-04-05)[2019-10-19]. https://um.fi/current-affairs/article/-/asset_publisher/iYk2EknllmNL/content/arktinen-neuvottelukunta-kokoaa-arktiset-osaajat.
- 2 Prime Minister's Office of Finland. Action Plan for the Update of the Arctic Strategy [OL]. (2017-03-27)[2019-10-19]. https://vnk.fi/documents/10616/3474615/EN_Arktisen+strategian+toimenpidesuunnitelma/0a755d6e-4b36-4533-a93b-9a430d08a29e/EN_Arktisen+strategian+toimenpidesuunnitelma.pdf.
- 3 拉塞·海宁恩,杨剑. 北极合作的北欧路径[M]. 北京:时事出版社,2019:186.
- 4 新华社. 中国芬兰宣布建立面向未来的新型合作伙伴关系[EB/OL]. (2017-04-05)[2019-10-19]. <https://news.qq.com/a/20170405/048707.htm>.
- 5 NYKANEN T. A common heritage-the place of the Arctic in the Chinese and Finnish discourses [M]//KOIVUROVA T, QIN T B, NYKANEN T, et al. Arctic Law and Governance: The Role of China and Finland. London: Hart Publishing, 2017: 144.
- 6 BREUM M. How Angry Birds and prospects of Chinese funding power visions of the shortest-ever route from China to Europe [EB/OL]. (2018-03-13)[2019-10-19]. <https://www.arctictoday.com/angry-birds-prospects-chinese-funding-power-visions-shortest-ever>.

- route-china-europe/.
- 7 SUOKAS J. China, Finland in talks about Arctic telecom cable[EB/OL]. (2017-12-14)[2019-10-19]. <https://gbtimes.com/china-finland-in-talks-about-arctic-telecom-cable>.
 - 8 KOIVUROVA T, KAUPPILA L, KOPRA S, et al. China in the Arctic and the Opportunities and Challenges for Chinese-Finnish Arctic Co-operation[R]. Helsinki: Prime Minister's Office of Finland, 2019.
 - 9 韦民. 小国与国际关系[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014.
 - 10 邓贝西. 北极安全研究[M]. 北京: 海洋出版社, 2020.
 - 11 SZYMAŃSKI P. With Russia right across the border: Finland's security policy [J]. OSW Studies, 2018(37): 26-30.
 - 12 观察者网. 普京当面警告芬兰总统: 芬兰若入北约, 俄军将重新部署[EB/OL]. (2016-7-4)[2019-10-19]. https://www.guancha.cn/europe/2016_07_04_366264.shtml.
 - 13 The White House. Remarks by President Trump and President Niinistö of the Republic of Finland in Joint Press Conference[EB/OL]. (2019-10-02)[2019-11-02]. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-niinisto-republic-finland-joint-press-conference/>.
 - 14 LE CORRE P. On Chinese investment and influence in Europe[EB/OL]. (2018-03-23)[2019-10-19]. <https://carnegieendowment.org/2018/05/23/on-chinese-investment-and-influence-in-europe-pub-76467>.
 - 15 MOHAN G. Europe's response to the Belt and Road Initiative[EB/OL]. (2018-03-30)[2019-10-19]. <http://www.gmfus.org/publications/europes-response-belt-and-road-initiative>.
 - 16 European Commission. Explaining the European Union's approach to connecting Europe and Asia[EB/OL]. (2018-09-19)[2019-10-19]. https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5804_en.htm.
 - 17 胡欣. 美国又在散布北极“中国威胁论”[J]. 世界知识, 2019(11): 74.
 - 18 HAVNES H, SELAND J M. The Increasing Security Focus in China's Arctic Policy[R]. Washington, DC: The Arctic Institute, 2019.
 - 19 SORVARANGER U. An Arctic Railway Vision[R]. Finnmark: Sorvaranger Utikling, 2018.
 - 20 SAUNAVAARA J, SALMINEN M. Can the Arctic offer solutions to the problems of the global submarine fiber-optic cable[R]. Tromsø: Arctic Frontiers Conference, 2020.
 - 21 Ministry of Transport and Communications of Finland. Final report of the joint working group between Finland and Norway on the Arctic railway[R]. Helsinki: Ministry of Transport and Communications of Finland, 2019.
 - 22 XINHUA. Finnish political parties split on Arctic railroad plan[EB/OL]. (2018-12-28)[2019-10-19]. http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/28/c_137703156.htm.
 - 23 PIERCE E. Quintillion subsea cable system[R]. Oulu: the 3rd Arctic Broadband Forum, 2018.
 - 24 搜狐网. 中国-欧盟领导人峰会发表联合声明[EB/OL]. (2019-4-9)[2019-10-19]. http://www.sohu.com/a/306851325_115479.
 - 25 光明日报. 北极: 合作共赢是未来主旋律—访芬兰外交部北方政策大使、北极顾问委员会秘书长哈里·玛基-雷尼卡[EB/OL]. (2019-7-18)[2019-10-19]. <http://www.polaroceanportal.com/article/2777>.

LATEST CHANGE, DRIVING FORCE AND FUTURE PROSPECT OF FINLAND'S ARCTIC POLICY TO CHINA

Liu Han

(Polar Research Institute of China, Shanghai 200136, China)

Abstract

With an important strategic location in the Arctic, Finland plays an influential role in international Arctic affairs. Bilateral relations between China and Finland form a solid foundation for Arctic cooperation between the two countries, and their cooperation over Arctic economic development has been further promoted by the publication of China's Arctic Policy. However, the newly released report *China in the Arctic and the Opportunities and Challenges for Chinese-Finnish Arctic Cooperation* indicates that Finnish attitude towards cooperation with China over economic development in the Arctic may be wavering. The report expresses skepticism over the reliability of Chinese investors, and highlights the potential risks of Chinese-Finnish Arctic cooperation. The change in Finnish attitude is partly a result of adjustments of Finnish national interests in the Arctic, insufficient momentum in Finnish Arctic infrastructure projects, and skepticism of western countries towards the Polar Silk Road. In face of this challenge, China should maintain confidence in Chinese-Finnish Arctic cooperation, advocate strategic docking, and seize opportunities to deepen bilateral and multilateral cooperation to dispel doubts, build trust, and strengthen positive interactions in different domains between China and Finland.

Key words the Arctic, Finland, Polar Silk Road, Chinese-Finnish Arctic cooperation, economic cooperation