

瑞典国家安全战略转向： 动因、影响及前景

董利民 冯晓慧

内容提要：瑞典长期坚持中立不结盟的国家安全战略，冷战结束后在保持名义中立的同时逐步深化与西方安全体系的制度性联系；此后于 2022 年正式加入北约，其国家安全战略实现了“中立—准联盟—联盟”的转变。尽管冷战结束后的包容性战略环境导致国家安全威胁认知较低，但在执政党的偏好调节下，瑞典国家安全战略由中立转向准联盟。2022 年以来国际局势的动荡使瑞典面临“约束性”战略环境，其对俄罗斯威胁的认知急速升高，加之执政党联盟偏好的催化，该国彻底转向联盟战略。这一转向不仅冲击全球中立主义与小国安全战略的选择空间，催动欧洲及北极地区安全格局的进一步演变，同时瑞典的国家自主性也面临诸多挑战。未来，瑞典国家安全战略选择面临“圈层化”难题，将持续强化国防能力建设与联盟战略，以应对国际局势的不确定性。

关键词：瑞典 | 小国安全 | 中立政策 | 联盟战略

作者介绍：董利民，中国海洋大学国际事务与公共管理学院副教授，主要研究极地政治与法律、极地治理；冯晓慧，中国海洋大学国际事务与公共管理学院国际关系专业硕士研究生，主要研究北欧国家战略、极地治理。

安全是国际问题研究的永恒主题。在国际安全研究领域，大国往往扮演着举足轻重的角色，是决定国际和平稳定的核心力量，因而小国的战略选择、战略自主性更易受到限制，一些国家往往更多屈从于安全环境的约束而选择中立

战略。^①值得指出的是,若既有战略并不能给小国带来直接即刻的生存或安全收益时,小国有可能被迫选择以“同盟”或“准同盟”方式实现自身效益最大化。作为具有一定影响力的小强国,^②瑞典从拿破仑战争后便维持着中立不结盟的政策传统。然而2022年乌克兰危机升级后,该国安全战略发生了显著变化,放弃中立地位、选择加入北约。瑞典的安全战略长期受到学术界关注,中立政策的彻底转变使其进一步成为研究焦点。瑞典安全战略转变的内在逻辑是什么?未来前景如何?会产生哪些影响?本文拟借鉴新古典现实主义理论框架,着重基于战略环境、威胁认知及执政党偏好三大因素,探讨瑞典国家安全战略的调整逻辑。

一、瑞典国家安全战略的阶段性特征

作为具有一定军事实力的小强国,瑞典自拿破仑战争后便长期坚持中立不结盟的政策传统。基于二战后至今的安全战略文件、防务条约、国防手册等资料以及相关政策实践,瑞典国家安全战略呈现出三阶段特征:其一,19世纪初确立“平时不结盟,战时守中立”传统;其二,冷战后期准联盟战略初现,通过军事演习、情报共享等非制度化安排强化西方安全纽带;其三,21世纪后联盟战略加速成型,于2024年终结长达两个世纪的中立传统。具体而言,其安全战略大致划分为以下三个阶段。

① “小国”的概念尚未形成统一的定论。具体而言,可将其细分为小强国(具备突出领域优势与区域影响力)、小要国(在特定议题或区域中发挥关键作用但综合实力有限)、小弱国(经济基础薄弱、对外依存度高且缺乏核心竞争力)三类。参见:郎振娅:《依附还是自主——关键小国的对外战略选择》,《印度洋经济体研究》,2023年第1期,第17页;韦民:《小国概念:争论与选择》,《国际政治研究》,2014年第1期,第75页;陈旭:《国际关系中的小国权力论析》,《太平洋学报》,2014年第10期,第37页;韦民:《小国与国际关系》,北京大学出版社,2014年,第276页;秦立志、付腾浩:《地区性两极格局中前沿支点国家的生存战略选择机制》,《东北亚论坛》,2025年第2期,第22页;韦民:《小国概念:争论与选择》,《国际政治研究》,2014年第1期,第75页;方军祥、李波:《西方国际关系理论中小国概念分析》,《国际论坛》,2005年第4期,第39页;Robert O. Keohane, “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics,” *International Organization*, Vol.23, No.2, 1969, p.296.

② 韦民:《小国与国际关系》,第284页。

（一）冷战时期（1947—1989年）：中立战略

中立战略（Neutrality Strategy）指主权国家在和平或战争状态下均避免参与他国军事冲突，并拒绝向交战方提供援助的安全政策范式。该战略的有效性依赖于国际社会的制度性承认：唯有获得邻国、区域大国及联合国等权威行为体的认可，中立国方能享有国际条约赋予的法理保障；反之，若缺乏此类承认，其中立地位将仅具宣言性质而缺乏实质约束力。^①在充满对抗性的国际局势中，中立往往成为小国的首要选择。美国国际关系理论家大卫·辛格（David Singer）经过研究发现，在战争状态中，小国选择中立战略的概率远远超过与盟友“并肩作战”或者“相互对抗”。^②

瑞典的中立战略渊源可追溯至19世纪初拿破仑战争后，卡尔十四世（Karl XIV Johan）国王基于历史冲突教训与欧洲均势考量，首次确立“永久中立”（Perpetual Neutrality）原则。^③二战后，瑞典决策层严格规避可能损害其中立信誉的国际承诺。尽管瑞典曾尝试推动斯堪的纳维亚防务联合，但因北欧各国对北约立场分化而搁置，最终通过1956年《防务政策决议》将中立政策制度化，明确规定“战时中立、和平时期不结盟”。^④值得注意的是，瑞典的中立主义传统已深度内化为民族认同的核心要素。冷战期间，其安全战略呈现出显著的双重特征：一方面，通过强化自主国防能力构建威慑能力，其国防开支长期占GDP的3%—4%；^⑤另一方面，在 NATO 与华约间实施“等距外交”，既开展与美国的“静默联盟”等隐蔽的技术合作，^⑥又公开倡导核裁军以塑造

① 参见金日：《从中立主义到后中立主义：瑞典外交政策之嬗变》，《欧洲研究》，2003年第1期，第111—119页；Saikhansanaa Khurelbaatar：《中立战略与蒙古国对外安全战略选择》，《当代亚太》，2017年第2期，第64—70页。

② See David J. Singer: "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics*, Vol.14, No.1, 1961, pp.77-92.

③ [英]尼尔·肯特著，吴英译：《瑞典史》，中国大百科全书出版社，2009年，第206页。

④ [美]C·E·布莱克、E·C·赫尔姆赖克著，山东大学外文系英语翻译组译：《二十世纪欧洲史》（下册），人民出版社，1984年，第442页。

⑤ Wilhelm Agrell, *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*, Gleerups Utbildning AB, 2016, p.272.

⑥ GeirLundestad, *The United States and Western Europe Since 1945: From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford University Press, 2003, pp.153-157.

调停者形象。这种“武装中立”模式不仅确保瑞典规避了直接卷入军事冲突的可能，还为福利国家建设提供了稳定的战略环境。^①

（二）冷战结束至乌克兰危机升级前（1989—2022年）：准联盟战略

准联盟战略指“政治行为体通过次级安全合作机制与伙伴方共同应对外部威胁的安全实践模式”，其核心特征表现为“机制化合作与非正式承诺并存”的“联而不盟”状态。^② 实施准联盟战略的国家试图在“被牵连”和“被抛弃”之间寻找到一个平衡的支点，期望在避免卷入大国纷争的同时得到安全保障，实现朋友增加与敌人减少的有利局面。

冷战结束后，瑞典的国家安全战略呈现出显著的“准联盟”特征。这种战略选择使瑞典得以在保持名义中立的同时，逐步深化与西方安全体系的制度性联系，此种战略转变体现为以下三个关键特征：第一，制度性嵌入与安全合作深化。1994年，瑞典与北约签署“和平伙伴关系计划”（Partnership for Peace），^③ 标志着国家安全战略转型的开始。该计划通过19个具体合作领域（包括联合军事演习、防务改革和危机管理等），显著提升了瑞典武装力量与北约的“互操作性”。1995年加入欧盟后，瑞典积极参与“共同安全与防务政策”（CSDP），并在2003年“北欧战斗群”的组建中发挥主导作用，体现了其对欧洲集体防务的实质性承诺。第二，安全承诺的渐进升级。2009年瑞典政府发布《北欧—波罗的海安全宣言》，首次明确承诺“在危机情况下保护欧盟和北欧国家”，这一表述实质上突破了传统中立政策对集体防御的排斥。^④ 2016年瑞典与北约签署的“东道国支持协议”（Host Nation Support Agreement）

① Anders Wivel and Hans Mouritzen, *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, Routledge, 2005, pp.89-95.

② 孙德刚：《联而不盟：国际安全合作中的准联盟理论》，《外交评论》，2007年第6期，第64—65页。

③ Gunnar Aselius, “Swedish Strategic Culture After 1945,” *Cooperation and Conflict*, Vol.40, No.1, 2005, p.39.

④ Magnus Petersson, “‘The Allied Partner’: Sweden and NATO Through the Realist-Idealist Lens,” *Politics and Governance*, Vol.8, No.4, 2020, p.81.

更具里程碑意义，该协议第四条款规定北约部队可在瑞典领土进行预先部署，并在紧急情况下享有后勤优先权。这种“前沿存在”安排已接近《北大西洋公约》第五条的实质内容，仅是不具正式的法律约束力。第三，战略文化的重构与演变。通过《2015年防务白皮书》等政策文件，瑞典官方话语体系逐步用“军事不结盟”替代传统“中立”表述，反映了其战略认同的深刻转变。^①民意调查显示，瑞典支持深化与北约合作的民众比例从1995年的28%稳步上升至2014年的46%，2021年已达到57%，^②表明社会认知与精英决策形成了良性互动。

由此可见，瑞典在这一时期的战略调整呈现出明显的渐进式特点：虽然没有正式加入北约，但通过逐步深化与西方国家的安全合作，实际上已经与西方安全体系建立了紧密联系。这种既不完全脱离传统中立立场，又积极寻求安全合作的中间路线，使瑞典避免了与俄罗斯的直接对抗，同时获得来自西方国家的安全保障。

（三）乌克兰危机升级至今（2022年——）：联盟战略

美国国际关系理论家格伦·斯奈德（Glenn H. Snyder）的联盟理论框架将联盟战略界定为满足以下四个核心要件的安全合作形式：第一，具有正式盟约的法律约束；第二，以安全合作为核心目标；第三，参与主体为主权国家行为体；第四，针对第三方安全威胁。^③对于瑞典这样的中小国家而言，联盟战略的实施既能够通过集体安全机制实现“威胁制衡”，又能在降低国防开支的同时获取安全保障。^④此外，小国选择通过和利用各种层次和方式的“联盟”手段来确保自身安全，获取诸如增加对外贸易机会、赢得国内政体的支持、提

① Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf, and Bengt Sundelius, *The Nordic Countries and European Security and Defense Policy*, Oxford University Press, 2016, p.37.

② “Poll: Increased Support for Swedish NATO Membership,” Radio Sweden, April 20, 2022, <https://www.sverigesradio.se/artikel/poll-increased-support-for-swedish-nato-membership>.

③ Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Cornell University Press, 1997, p.4.

④ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Princeton: Princeton University Press, 1987, p.17.

升国际信誉等一系列非军事方面的利益。^①然而，联盟战略的实施必然伴随主权让渡与战略自主性的双重约束。一方面，联盟的集体决策机制要求成员国在防务政策、军事部署等领域接受一定程度的制度性约束；另一方面，国内政治议程可能受到联盟共同利益的渗透性影响，这在国防预算分配、军事采购政策等领域尤为显著。

2022年2月乌克兰危机升级是瑞典调整国家安全战略的关键转折点——当年5月18日，瑞典正式提交加入北约的申请，并于2024年3月7日完成批准程序，成为北约第32个成员国。这一战略转型具有双重制度性意义：首先，根据《北大西洋公约》第五条的集体防御条款，瑞典获得了制度化的安全保障。^②瑞典首相乌尔夫·克里斯特松（Ulf Kristersson）在入约声明中强调：“联盟成员资格为瑞典提供了前所未有的安全保证。”^③其次，为履行联盟义务，瑞典不仅将国防预算提升至GDP的2%，^④还积极参与“北欧响应2024”等多国联合军演，这些演习规模达到冷战结束以来的峰值。这一转向标志着瑞典历时两个世纪的中立政策正式终结，其安全战略进入以集体防御为核心的新阶段。未来瑞典在北约联盟框架内的角色定位，以及其与北欧邻国的防务协调机制发展，将成为观察欧洲安全秩序演变的重要指标。

二、瑞典国家安全战略转向的动因

在既定体系环境下，小国维护自身安全面临诸多挑战，基于生存的安全目标难以得到根本保障。迫于小国间不同的国内政治结构与运行特性，加之面临

- ① [美]斯蒂芬·沃尔特著，周丕启译：《联盟的起源》，北京大学出版社，2007年，第69页。
- ② “The North Atlantic Treaty,” NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm.
- ③ Ulf Kristersson, “Address to the Nation by Prime Minister Ulf Kristersson as Regards Sweden’s NATO Membership,” Government Offices of Sweden, March 7, 2024, <https://www.government.se/speeches/2024/03/prime-minister-ulf-kristerssons-address-to-the-nation/>.
- ④ “Investments in Stronger Military Defence, Measures Against Hybrid Threats and Increased Support to Ukraine,” Government Offices of Sweden, March 26, 2025, <https://www.government.se/press-releases/2025/03/investments-in-stronger-military-defence-measures-against-hybrid-threats-and-increased-support-to-ukraine/>.

不同的外部战略环境，安全战略选择存在显著差别。^①事实上，小国安全战略的选择与战略环境、威胁认知和执政党偏好三种因素密切相关。具体而言，小国在下述两种情况下将对其安全战略做出调整：其一，包容性战略环境导致国家安全威胁认知较低，但在执政党偏好的调节下，小国存在调整其安全战略的可能性；其二，国家的威胁认知随约束性战略环境的加剧而升高，加之执政党偏好的催化作用，小国亦可能调整国家安全战略。值得注意的是，执政党偏好的调节效果随战略环境的不同而存在差异。^②行为体所处战略环境的约束性愈强，执政党偏好的调节作用随之弱化，最终服从于战略环境的主导。^③

自19世纪初确立中立主义传统以来，瑞典的国家安全战略选择始终体现着其地缘政治智慧与现实主义的生存考量。冷战初期，瑞典恪守中立战略，明确拒绝加入北约或华约阵营，以军事中立姿态规避美苏两极对抗。这种基于地缘政治现实主义的战略选择，使其在维持主权独立的同时也获得一定经济发展空间。随着国际体系结构变迁，冷战后期其战略呈现调整端倪，与西方阵营的安全合作步步深化。乌克兰危机升级后，瑞典迫于地缘政治压力，彻底倒向北约阵营。因此，二战后瑞典的国家安全战略出现了两次重大转变——中立转向准联盟战略、准联盟转向联盟战略，其演进过程本质上是战略环境、执政党偏好与威胁认知共同作用的结果。

（一）战略环境变化是国家安全战略转向的根本动因

冷战后初期的包容性战略环境与低威胁认知为瑞典国家安全战略从中立调

① 陈翔：《析小国安全战略抉择及其效应》，《战略决策研究》，2017年第1期，第84—85页。

② 依据国家面临威胁的紧迫性，战略环境可以分为包容性战略环境与约束性战略环境两种。包容性战略环境表征为国际体系为行为体提供的战略选择空间较为充裕，其外部行动自由度和政策自主性显著，可依托多元渠道对冲体系压力。与之形成对照的约束性战略环境则体现为，国际体系对行为体的战略选择形成刚性制约，决策者面临显著的外部行动边界，其战略调整空间受到地缘政治格局、军事同盟义务及经济制裁网络等多重限制。

③ 许善品、张涛：《战略文化、战略偏好与澳大利亚的对华战略疑惧》，《印度洋经济体研究》，2021年第3期，第62页；[美]斯蒂芬·沃尔特著，周丕启译：《联盟的起源》，第23页；徐博、邹松洋：《体系冲击、战略观念与俄罗斯北极政策转型逻辑的跨层次分析》，《世界经济与政治论坛》，2024年第5期，第77页。

整为准联盟提供了客观条件。冷战期间,美苏两极对峙导致欧洲地区长期处于高度紧张状态,战略环境对欧洲国家的战略选择形成了强烈约束。在两极对峙格局下,瑞典作为北欧的中立缓冲地带,^①依托该地区独特的平衡态势,置身于相对低烈度的对抗环境中。^②苏联解体、冷战结束引发国际格局深刻变革,全球战略环境更具包容性,瑞典外部威胁随之显著降低。美国对波罗的海与高北地区的安全关注及投入迅速下降,该地区出现权力真空,导致北欧区域力量失衡加剧。这使得瑞典虽置身于整体包容的战略环境中,却在地区层面面临一定压力:一是权力真空催生局势不确定性,潜在冲突风险上升;二是西方军事支持减少,迫使瑞典承担更多安全责任,军事防御与保障面临新挑战。在此背景下,瑞典国家安全战略调整具备了一定的外部条件——战略环境的包容性让其无需彻底改变中立传统,同时国家又需依据实际威胁程度优化安全战略。

2022年乌克兰危机升级后严峻的约束性战略环境是推动瑞典国家安全战略从准联盟向联盟转变的主导性因素。自21世纪初以来,北欧地区逐步进入再安全化进程,^③国际体系向多极化方向缓慢转变。2014年克里米亚危机打破了北欧国家冷战后相对稳定的安全预期,2022年乌克兰危机全面升级则进一步加剧了地区紧张态势,使瑞典重新置身于高清晰度的约束性战略环境中。对于小国而言,其在国际体系中的脆弱性和有限的资源使得它们在应对外部挑战时需要更加谨慎地权衡各种因素,地区性的军事冲突、经济制裁或政治孤立等情况将会对小国的安全和发展构成严重威胁。^④当地区安全复合体出现军事冲突升级、经济制裁强化或政治孤立加剧等系统性风险时,瑞典在能源安全通道保障、关键技术供应链稳定以及外资准入自由度等关键领域将面临生存挑战。此种约束性战略环境迫使瑞典政府通过战略再定位来重构安全政策框架。^⑤正

① 岳鹏、陈慧文:《北欧的再安全化与挪威的选择》,《欧洲研究》,2023年第2期,第143页。

② Kristin Haugevik and Ole Jacob Sending, "The Nordic Balance Revisited: Differentiation and the Foreign Policy Repertoires of the Nordic States," *Politics and Governance*, Vol.8, No.4, 2020, p.116.

③ 岳鹏、陈慧文:《北欧的再安全化与挪威的选择》,《欧洲研究》,2023年第2期,第139页。

④ 潘万历、白如纯:《新古典现实主义视角下日本印太战略的生成与演变逻辑》,《东北亚论坛》,2024年第5期,第80页。

⑤ 周丕启:《大战略评估:战略环境分析与判断》,时事出版社,2021年,第36页。

如首相克里斯特松在 2022 年 4 月的政策声明中所强调：“面对第二次世界大战后最具不确定性的安全环境，瑞典必须通过加入北约集体防御体系来重塑战略纵深。”^① 该政策转向实质上反映了当国家处于约束性战略环境时，其地缘区位特性（毗邻乌克兰危机核心区及美俄战略博弈前沿）与体系压力强度（北约东扩进程加速）之间形成的结构性张力，最终驱动小国采取联盟战略以应对约束性战略环境的安全挑战。

（二）执政党的偏好是国家安全战略转向的催化剂

作为典型的多党议会制国家，执政党偏好在瑞典政治决策过程中具有显著的制度性影响。该国政党体系呈现左翼—右翼的稳定分野格局。根据各党派的主流意识形态立场，可划分为左翼政党（包括社会民主工人党、左翼党、绿党）与右翼政党（涵盖温和联合党、自由人民党、中央党以及瑞典民主党）两大阵营。尽管自 1960 年代起出现基督教民主党、生态党等新型政党，但其议席占比始终未突破 5% 的议会门槛，新党派的出现并未从根本上撼动国家总体政党格局。^② 因此，瑞典政治生态长期践行“共识民主”（Consensus Democracy）模式，各主要政党在关键政策领域形成“历史性妥协”。如表 1 所示，社会民主工人党（SAP，以下简称社民党）自 1932 年开启的“长期执政”现象构成其政治体系的核心特征。该党累计执政时长超过 60 年，通过“人民之家”政策纲领深度塑造了瑞典福利国家制度。值得注意的是，尽管各政党间存在意识形态分歧，但在国家安全战略领域普遍遵循“协商一致”原则，决策机制形成独特的“瑞典模式”。在不同的国际形势和国内民意背景下，政党立场和政策选择亦会作出基于灵活性与适应性的调整。^③

① Statement of Government Policy 18 October 2022, Government Office of Sweden, October 18, 2022, pp.1-24.

② [英] 尼尔·肯特著，吴英译：《瑞典史》，第 253—254 页。

③ 冯伟：《不是所有的国内变量都是中介变量——新古典现实主义理论的中介变量与调节变量辨析》，《世界经济与政治》，2024 年第 10 期，第 137 页。

表1 瑞典执政党政治周期与安全战略倾向

执政周期（年）	执政联盟构成	国家安全战略特征
1932—1976	社会民主工人党（社民党）主导	强化中立政策
1976—1982	中右联盟	维持非结盟，深化欧洲经济合作
1982—1991	社民党单独执政	灵活中立，推动欧洲安全对话
1991—1994	温和联合党为首的中右翼联盟（包括温和联合党、自由人民党、中间党和基督教民主党）	有限调整中立政策
1994—2006	社民党长期执政	后冷战中立政策再定位
2006—2014	中右四党（温和党、中间党、自由人民党以及基督教民主党）联盟	安全政策渐进式欧洲化
2014—2022	社民党—绿党	联盟战略模糊期，北约合作深化
2022 至今	温和党主导联盟	确立联盟战略，申请加入北约

资料来源：作者自制。

冷战期间，社民党凭借其在“红绿联盟”中的主导地位，成功压制军方与保守党派的亲北约倾向，将武装中立政策确立为战略基石，^①垄断了对安全政策的解释权。这一政策选择契合该党反军事集团化传统，并通过1956年《防务政策决议》实现制度化。^②在中立主义传统的强势影响下，瑞典各政党及公众普遍支持中立政策，这种国内政治共识使得政府能够在体系压力下维持中立立场。冷战结束后，随着国际形势的变化及国内政治格局的演变，瑞典中立主义传统逐渐受到挑战。社民党内部对中立政策的态度逐渐开放，而传统右翼政

① 杨友孙：《俄乌冲突下瑞典、芬兰中立政策变化的原因及影响》，《和平与发展》，2023年第2期，第147页。

② Douglas Brommesson, Ann-Marie Ekengren, and Anna Michalski, *Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility*, Oxford Academic, pp.284-305.

党如温和党则从支持中立转向放弃中立战略，^①其他政党（如中央党、基民党、自由党等）的政策主张也逐渐偏离中立，^②传统的中立战略受到严峻挑战。如表1所示，冷战结束后至乌克兰危机升级前，瑞典执政党的安全战略取向呈现准联盟偏好，促使其国家安全战略逐渐由中立转向准联盟。由此可见，在“中立转向准联盟战略”的调整过程中，执政党偏好起到了有效调节作用。

在乌克兰危机中，瑞典国内民众压力传导至政策层面，迫使议会和政府制定安全政策时更加注重应对威胁和自我保护。瑞典议会8大政党中有6个党派形成跨阵营共识，推动政府启动入约程序；执政党偏好彻底转向联盟，以获取更多的安全保障。2022年5月15日，瑞典执政党社民党宣布正式支持申请加入北约，标志着该国200年来军事不结盟政策的终结。

（三）对俄罗斯威胁认知提升是国家安全战略转向的直接原因

乌克兰危机升级后，瑞典对俄罗斯威胁认知程度迅速提高。美国哈佛大学教授斯蒂芬·沃尔特（Stephen M. Walt）曾指出联盟起源于制衡威胁，这一观点深刻地揭示了国际关系中联盟形成的根本动因。^③而北欧国家对俄罗斯威胁认知的变化尤为显著。早在2014年，北欧国家对俄罗斯的认知已然生变，从曾经“艰难的合作伙伴”急速转为“主要安全挑战”，2022年乌克兰危机升级进一步激化了这一趋势。危机导致地区紧张局势急剧上升，军事冲突的阴影笼罩、能源市场的动荡乃至地缘政治格局的混乱调整，使得北欧国家特别是瑞典对俄罗斯的担忧达到了新高度。瑞典民调数据显示，乌克兰危机后民众对俄罗斯的不信任感显著增强，64%的受访者认为俄罗斯是本国的主要安全威胁；

① Magnus Christianson, "Solidarity and Sovereignty: The Two-Dimensional Game of Sweden Security Policy," *Connections*, Vol.10, No.1, 2010, p.11.

② 王祖茂：《当代各国政治体制：北欧诸国》，兰州大学出版社，1998年，第48页。

③ 张衡、谢婷婷：《联盟管理视域下美国推动“五眼联盟”转型的策略分析》，《情报杂志》，2024年第1期，第60页。

而冲突前这一比例仅为 31%。^①在此背景下，瑞典寻求加入北约以制衡俄罗斯的意愿呈现出持续增强的态势。2024 年 3 月加入北约后，瑞典政府出台了新版国家安全战略，明确强调瑞典将俄罗斯视为最大威胁，未来将继续塑造其作为北约组织的忠诚盟友身份。^②由此可见，乌克兰危机升级显著提升了瑞典国内对俄罗斯军事威胁的感知，而这种威胁焦虑促使瑞典最终将国家安全战略调整为联盟战略。

三、瑞典国家安全战略转向的影响

瑞典国家安全战略转向对全球中立主义与小国的安全战略选择空间、地区安全格局及该国自身的国家自主性产生关键影响。

（一）冲击全球中立主义与小国安全战略选择空间

在全球地缘政治回潮的背景下，瑞典从坚持两个世纪的中立传统转向结盟，这一战略转向不仅对全球中立主义造成冲击，也标志着小国安全战略选择空间的重塑。

瑞典放弃中立政策并加入北约的转变对全球中立主义及其实践造成冲击。按照中立主义的核心要义，中立国家在国际冲突中应严守超脱立场，为国际和平进程提供缓冲空间。^③自 19 世纪初拿破仑战争结束以来，瑞典的中立政策已延续超过两个世纪，成为全球中立主义实践的重要范例。从历史维度而言，瑞典放弃中立立场的举措，无疑是中立主义在当代遭遇挫折的直观体现。这一转变打破了对中立主义的传统认知，致使全球中立主义实践的阵营力量受

① Einar H. Dyvik, "Do You Think Sweden Should Join the Military Alliance NATO?" Statista, July 15, 2024, <https://www.statista.com/statistics/660842/survey-on-perception-of-nato-membership-in-sweden/>.

② See *National Security Strategy*, Prime Minister's Office and Ministry of Defence, July 8, 2024, pp.1-48.

③ 孙世彦、姜居正：《第三国“非交战状态”的法律性质——从俄乌冲突说起》，《中南大学学报（社会科学版）》，2024年第6期，第66页。

到削弱，中立主义在国际政治博弈中的影响力下滑。与此同时，对于试图借助中立政策维护国家利益、保障地区和平稳定的国家及相关区域合作机制，亦可能引发其对于中立战略有效性的动摇与反思，进而对全球中立主义的实践产生深远影响。

瑞典安全战略转向联盟，表明国际局势的动荡调整使得小国安全战略选择空间遭到挤压和重塑，传统中立国面临前所未有的挑战与压力。瑞士虽未完全放弃中立，但已经参与欧盟对俄罗斯制裁，并在国防领域释放出强化与北约联系的信号；奥地利作为1955年确立“永久中立”并写入宪法的国家，^①其外长贝娅特·迈因尔-赖辛格（Beate Meinl-Reisinger）于2025年7月公开宣称“出于俄罗斯威胁，奥地利准备放弃中立政策、加入北大西洋公约组织”。^②这一系列举动反映出，瑞士、奥地利等传统中立国在大国博弈的复杂局势中，试图通过战略调适来维系国家安全与中立传统间的平衡。传统中立国立场的松动，也映射出在大国对抗加剧的背景下，小国通过中立谋求安全的模式正面临挑战。对于观望是否成为中立国的国家而言，瑞典此举也动摇了“中立即安全”的传统逻辑，向其传递出信号——在愈发约束性的战略环境背景下，中立战略并非绝对安全的保护伞，从而不得不重新思考其安全战略选择。

（二）推动北欧与北极地区安全格局加速演变

瑞典具有北欧国家和北极圈内国家等多重身份，其安全战略的根本性转向不仅将深刻重塑北欧及欧洲地区安全秩序，也将加速推动北极地区卷入全球地缘竞争。

首先，瑞典国家安全战略转向将导致北欧成为地缘博弈的新前沿，进一步强化该地区与俄罗斯之间的紧张关系。一方面，瑞典加入北约对北欧安全架构产生了深远影响：一是完成了北欧国家集体加入北约的进程，形成环波罗的海

① 王海霞：《奥地利的永久中立政策及当前面临的挑战》，《国际观察》，1998年第4期，第28页。

② 《奥地利外长呼吁就本国加入北约进行辩论 原因据称是俄罗斯的行动》，俄罗斯卫星通讯社中文网，2025年7月27日，<https://sputniknews.cn/20250727/1066588280.html>。

完整防御体系；二是强化了北约在北极地区的战略存在，改变了该地区的力量对比；三是显著提升了北约的北翼防御能力。例如，瑞典通过参与“坚定捍卫者2024”等大规模演习，显著增强了北约的区域卫星发射与监测能力、波罗的海封锁与反潜能力，成为北约构筑对俄“东翼威慑战线”集体防御体系的重要支点。另一方面，北约地区军事能力的加强进一步引发俄罗斯的担忧并激其采取强硬反制措施。例如，俄罗斯同步提升核威慑和常规威慑能力，在科拉半岛扩建军事基地并部署新型洲际导弹、在加里宁格勒州增派“伊斯坎德尔-M”导弹系统、在白俄罗斯部署“榛树”导弹以及提升波罗的海区域常规战备以确保军力优势，实现“以核制常”“常规威慑”目标。随着芬兰、瑞典相继加入北约，北欧地区逐渐从缓冲地带转变为美俄博弈前沿，加剧欧洲地区安全格局的动荡。

其次，瑞典国家安全战略转向也将加剧北极地区的对抗态势。在全球气候变暖和北极资源、航道开发潜力不断提升的背景下，北极地区的地缘战略价值已经受到国际社会高度关注，围绕航道控制权、资源开采权、治理主导权的争夺早已呈愈演愈烈之势。瑞典、芬兰加入北约后，北极圈内国家的阵营化分化进一步加剧，“北极八国”演变成俄罗斯—“北约七国”二元对抗格局。北约通过推进挪威两栖作战中心建设、开展“北极熔炉25（Arctic Forge 25）”“波罗的海行动—2025（BALTOPS 25）”“强大盾牌（Formidable Shield）”等多域军演，构建起常态化军事存在；俄罗斯则以组建合成集团军、升级北极军事基地、强化实战化演训等方式实施反制，并同步推进北极航道开发以地缘经济优势对冲围堵。^① 鉴此，北极地区已成为俄罗斯与美西方地缘对抗的“新战场”，^② 地区局势正在持续动荡调整并加速卷入全球地缘博弈。

① 彭昭男：《国际议程设置的政治逻辑：冲突塑造、合法化与议程设置的成败》，《当代亚太》，2025年第3期，第19—20页；徐博、邹松洋：《体系冲击、战略观念与俄罗斯北极政策转型逻辑的跨层次分析》，《世界经济与政治论坛》，2024年第5期，第72页。

② 张佳佳、郭培清：《俄乌冲突以来北极地缘博弈新动向及影响》，《俄罗斯东欧中亚研究》，2024年第6期，第95页。

（三）瑞典国家自主性面临挑战

瑞典国家安全战略转向联盟战略，也将使其国家自主性面临诸多严峻挑战。作为小国参与安全同盟的必然结果，瑞典入约后的行动自由将受到限制，国家自主性也将遭到结构性削弱。^①2024年6月，瑞典议会批准了与美国在2023年12月签署的防务合作协议，协议赋予美国不受限制地使用瑞典17个军事基地的权利，包括部署军事人员、储存武器弹药、开展军事演习以及后勤补给等权限。该协议在强化瑞典与美国及北约军事联系的同时，也导致自身在军事设施管控、军事活动安排等方面失去部分主导权。此外，北约整体防务战略框架也将对瑞典的军事决策形成制度性约束。以核武器部署为例，尽管首相克里斯特松在2024年3月明确表示“和平时期”不设立北约永久基地或部署核武器，但他也同时承诺“全面接受”北约包括核威慑在内的所有防御能力，这种政策表述的模糊性为未来北约核共享框架下的潜在部署预留了空间。北约的“核共享”制度安排由来已久，^②瑞典目前虽宣称“和平时期”不部署核武器，但在北约核战略牵引下，其自主决策空间恐遭严重压缩。长期来看，随着瑞典与北约的联盟整合不断深化，其战略自主权的弱化也将成为难以逆转的趋势。

四、瑞典国家安全战略的前景

国际局势持续动荡调整背景下，西方国家与俄罗斯长期处于僵持对立态势，此种约束性战略环境给瑞典等国带来前所未有的不确定性。在可预见的未来，瑞典将会持续提升防卫韧性、强化联盟战略，其面临的连锁性挑战也将不断增多。

① 韦民：《小国与国际安全》，第64页。

② 顾全：《“垄断”与“共享”：美国延伸核威慑的亚欧差异》，《亚太安全与海洋研究》，2024年第3期，第61—62页；赵学林、赵畅、雷晨曦：《北约核共享安排危及国际和平与安全》，《中国核工业》，2024年第9期，第48—49页。

（一）国防能力建设突出“韧性强化”趋势

瑞典的国家安全战略将进一步呈现出增强防卫韧性、应对国际局势不确定性的鲜明趋势。2025年2月，瑞典外交部发布声明宣示，该国将通过强化国防能力为国家防御与北约集体安全提供支撑；强调凭借其独特的地理区位与国防能力，瑞典能够加强北欧地区的威慑体系，同时也将承担起相应的区域安全责任。^①为落实上述目标，瑞典正从多方面推进具体举措。一方面，持续提升国防投入规模，以响应北约防务开支要求并应对日益复杂的国际环境。2025年3月，克里斯特松宣布提升国防开支规模，目标是在2030年前将国防开支占国内生产总值的比例从当前的2.4%提高至3.5%。为实现该目标，政府计划申请3000亿瑞典克朗专项贷款，创下自冷战结束以来瑞典最大规模军事升级计划的记录。另一方面，自正式加入北约以来，瑞典持续增强同北约的联合防务行动，包括派遣士兵参与北约在拉脱维亚的前沿陆军行动、通过空中与海上监测为欧洲—大西洋地区安全提供保障、参与北约在波罗的海的军事行动等。由此可见，在复杂的地缘政治环境下，瑞典正系统推进防务能力现代化，并通过多项举措持续提升国家防卫韧性与应对不确定性风险的综合能力。

（二）安全政策新时期：持续强化联盟战略

自2024年3月7日成为北约第32个成员国后，瑞典不断加大国防投入，在防务领域持续发力，加速融入北约阵营，进一步强化其联盟战略。从投入规模来看，2020—2024年间，瑞典的国防拨款从每年600亿瑞典克朗增加到1240亿瑞典克朗，该国2024年国防预算较2014年实际增长达85%，军费增速高居欧盟第三位，^②且已明确2025年将国内生产总值的2.3%以上用于军事防御，^③为联盟战略推进提供坚实资源支撑。从政策与行动层面看，克里斯特

① *Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs*, Government Offices of Sweden, February 12, 2025, pp.1-11.

② “Military-expenditure,” Tradingeconomics, <https://zh.tradingeconomics.com/sweden/military-expenditure>.

③ 贾瑞霞：《瑞典加速融入北约阵营》，《世界知识》，2024年第21期，第43页。

松在 2024 年国情咨文中指出，瑞典自加入北约起进入“安全政策新时期”，核心方向是“强化与北约等伙伴的合作”；^① 随后于 2025 年 2 月出台首版太空国防与安全战略，直接契合北约在太空领域的联盟需求，进一步锚定战略协同方向。从军事行动方面考察，瑞典多次参与北约“坚定捍卫者”“北欧响应 2024”等大规模联合军演，实战化合作节奏持续加快；同时，自乌克兰危机再升级以来，瑞典累计向乌提供价值 800 亿瑞典克朗的军事援助，^② 既履行北约成员国的集体防御义务，也强化了自身在联盟中的行动参与度。从瑞典一系列国防投入、政策导向及军事行动来看，其每一步举措均围绕“深化北约合作”展开。未来，瑞典将持续强化联盟战略，通过加强军事存在、稳步提升军费开支、深化北约军演参与和扩大军事援助范围等方式，进一步加速融入北约联盟。

（三）战略选择面临“圈层化”难题

联盟内部如何进行政治互动以及联盟成员如何进行战略抉择是普遍存在的问题。^③ 瑞典地处北欧，长期将北欧次区域防务合作视为提升地区影响力的核心依托，力图在北欧、北极乃至整个欧洲地区提升防务话语权。其中，北欧“小圈子”所组成的北欧防务合作组织，^④ 虽基于与北约的互补性来开展紧密军事协作，但“北约—北欧”的双重协作关系也使瑞典陷入“身份协同”与“战略优先级”的“圈层化”难题。

一方面，双重身份的协同困境凸显。作为新晋北约成员国，瑞典需履行北

① Ulf Kristersson, “Prime Minister Ulf Kristersson’s Address to the Nation,” Government Offices of Sweden, March 7, 2024, <https://www.government.se/speeches/2024/03/prime-minister-ulf-kristerssons-address-to-the-nation/>.

② “Biggest Support Package to Ukraine So Far Increases Swedish Support to SEK 29.5 Billion for 2025,” Ministry of Defence of Sweden, March 31, 2025, <https://www.government.se/press-releases/2025/03/biggest-support-package-to-ukraine-so-far-increases-swedish-support-to-sek-29.5-billion-for-2025>.

③ 李奇前：《关系复杂性与联盟成员的战略行为选择》，《世界经济与政治论坛》，2022年第6期，第3页。

④ 北欧防务合作组织（NORDEFCO）由北欧五国丹麦、芬兰、挪威、瑞典和冰岛组成。

约集体防御义务；同时，作为北欧次区域合作的关键参与者，又需维系其北欧防务合作的主导性与自主性。“北约成员”与“北欧国家”的双重身份，使瑞典在角色定位上常面临冲突。例如，在军事行动协调中，若优先响应北约号召，则可能忽视北欧次区域的即时防务需求；若侧重北欧内部协作，又可能被视为“弱化北约集体责任”，影响其在北约的话语权。另一方面，战略优先级的调配矛盾进一步加剧“圈层化”难题。瑞典需在两类核心需求中明确优先级：其一，需在维持北欧防务自主性与遵循北约标准化军事体系间寻求平衡。北欧防务合作依托灵活自主模式，而北约要求统一装备制式、指挥流程等标准化体系，二者的适配差异需瑞典在“保留自主优势”与“融入北约体系”中抉择优先级。其二，近年来在北极事务主导权争夺背景下，瑞典试图通过北约框架提升北极话语权，却也需应对可能激化俄罗斯地区反制，这使得“依托北约强化北极存在”与“规避地区对抗风险”的优先级排序更趋复杂。

由此可见，随着北欧被完全纳入北约体系，瑞典必须在坚持本国立场基础上，进一步明确不同联盟关系组合中的安全政策优先级：^①既要应对俄罗斯在北极和波罗的海的潜在反制，又要在北约集体防御与北欧次区域合作之间实现战略贡献的精准调配……这一过程将深刻考验瑞典政府外交与防务政策的协调能力，也是破解“圈层化”难题的关键。

结语

瑞典国家安全战略自二战以来出现两次重大转变是战略环境、执政党偏好与威胁认知共同作用的结果。在可预见的未来，瑞典将不断加强国防能力建设并深化联盟战略，以应对国际局势的不确定性。作为长期坚持中立主义的小强国，瑞典在国际局势动荡调整背景下彻底转向联盟战略，对其自身、区域安全具有重要影响：不仅导致其国家自主性面临多重挑战，更将进一步加剧欧洲及

^① 凌胜利：《联盟研究：理论与案例》，世界知识出版社，2022年，第35页。

北极地区安全格局的动荡调整。与此同时，其他试图通过中立维护国家安全的小国战略选择空间乃至全球中立主义的发展也可能遭到冲击。在国际格局深度调整重塑的背景下，小国为适应国际局势变迁以及维护自身安全需要，必然要对自身国家安全战略做出一定调适，这反过来又会影响地区乃至全球安全秩序。此种双向互动关系既体现了小国的脆弱性与能动性，也为分析国际安全局势提供了重要视角，其理论与实践价值值得学界持续关注。值得指出的是，尽管瑞典具有一定代表性，但关于小国安全战略选择的研究仍有待结合更多案例进行深入探讨，进而挖掘出更为普遍性的理论创新。

（责任编辑：王锦）

Sweden's National Security Strategy Shift: Motivations, Implications, and Prospects

Dong Limin and Feng Xiaohui

Abstract: Sweden implemented a national security strategy characterized by neutrality and non-alignment for a long time. After the end of the Cold War, Sweden gradually deepened its institutional ties with the Western security system while maintaining nominal neutrality. Sweden's official accession to the North Atlantic Treaty Organization in 2022 marked a shift in its national security strategy from neutrality to quasi-alliance and eventually to alliance. Sweden faced an inclusive strategic environment after the Cold War, resulting in a low perception of national security threats. Due to the ruling party's preference, however, Sweden modified its national security strategy from maintaining neutrality to pursuing quasi-alliances. The turbulence in the international situation since 2022 has transformed Sweden's strategic environment from inclusive to restrictive, significantly raising its concerns over the Russian threat. This transformation, together with the ruling party's preference for alliances, has led to Sweden's complete shift to an alliance-based strategy. Sweden's strategy shift will not only constitute a blow to global neutralism, squeeze the room of security strategy choices for small nations, expedite the evolution of the security landscape in Europe and the Arctic region, but will also pose challenges to Sweden's national autonomy. Looking ahead, Sweden's national security strategy will face the challenge of "tiered" choices. The country will have to strengthen its defense capabilities and alliance-based strategy in response to international uncertainties.

Keywords: Sweden, national security of small states, neutrality policy, alliance-based strategy

Abstract: In recent years, German foreign policy has undergone a marked shift toward securitization. This shift began with Olaf Scholz's "Zeitenwende," which broke with Angela Merkel's approach centered on "leadership and shaping power." The incumbent Merz government has further accelerated this securitization process by defining national security as the core objective of Germany's foreign policy, positioning Germany as a "pillar of European security," and proposing the establishment of a National Security Council to reform the institutional architecture of its foreign policy. In sum, Germany is reinforcing its security logics across multiple policy domains. The securitization of German foreign policy is driven by structural pressures from the outside world, including the pan-securitization of international relations, the worsening of European geo-security, Donald Trump's return to power in the United States, and the renewed expectations of European allies regarding Germany's role. Domestic factors also exist, including shifts in Germany's political ecosystem and security perceptions, Merz's foreign policy preferences (which are more confrontational), and enhanced coordination within foreign policy-making bodies. While a securitized foreign policy has, to some extent, strengthened Germany's strategic position within the European Union, across the Atlantic, and in relations with other major countries, the long-term trajectory of this shift remains subject to considerable uncertainties.

Keywords: German foreign policy, securitization, integrated security concept, European security

The Securitization of German Foreign Policy

Jiang Hao