

北欧国家对华政策调整及其影响^{*}

严骁骁 余建华

[内容提要] 近几年来,北欧国家对华政策更加偏向警惕、防范及对抗,意识形态敌对态度更为突出,整体上接触与对抗兼具的两面性明显。其对华政策调整涉及面广,包括经济上反对脱钩与防范依赖并重、政治上保持疏远、安全上加紧提防以及人权问题上强化对抗等。这一政策调整主要缘于北欧国家主观判断和利益考量,涉及维护多边自由贸易体系、谋求更大中国市场份额、应对中国在国际秩序变化中的作用、呼应美国推动的价值观阵营化与中国问题泛安全化以及顾虑中国的乌克兰危机立场等多方面因素。北欧国家对华政策调整在中欧关系层面、国际层面将会产生重大影响,值得关注。

[关键词] 北欧国家 对华政策 人权外交 中欧关系

[作者介绍] 严骁骁,上海社会科学院国际问题研究所助理研究员,主要研究欧洲外交和中欧关系;余建华,上海社会科学院国际问题研究所研究员,主要研究国际安全、欧亚问题和中国外交。

北欧国家丹麦、瑞典、挪威、芬兰、冰岛政治体制与经济结构相似,语言、文化、宗教趋同,加上社会发展水平相近,故有广泛的共同利益及议题关切,这些因素催生出高度发达的北欧次区域合作机制,如北欧理事会(Nordic Council)、北欧部长理事会(Nordic Council of Ministers)、北欧—波罗的海八国合作组织(NB8: Nordic-Baltic Cooperation)等。“尽管在北欧

^{*} 本文系国家社科基金项目“中美竞争背景下欧洲战略自主建设的动态研究”(项目编号:21BGJ050)的阶段性成果。感谢南京大学—约翰斯·霍普金斯大学中美文化研究中心为本文资料收集提供的帮助。

理事会和北欧部长理事会的议程中外交与安全政策议题越来越多,但事实上北欧国家安全与外交合作是在正式机制之外以非正式形式进行的。”^①历史上,北欧国家外交重心在周边国家以及美国、欧盟、俄罗斯,但自2009年中国成为世界第二大经济体之后,其对中国重视程度迅速提升。北欧国家对华重心不完全一致,丹麦、冰岛属于务实派,追求与中国发展长期、全面的战略关系;芬兰属于重商派,重视与中国的贸易联系;瑞典与挪威属于准则派,在双边关系中大张旗鼓地推行人权外交。^②近年来,随着国际局势变化特别是中美竞争加剧、乌克兰危机爆发,北欧各国不断调整对华政策,且由于相互之间有着外交政策协调的传统而呈现出一定程度的趋同性。

一、北欧国家对华政策调整的动向

在美国特朗普政府实施对华竞争战略之前,北欧国家与中国的双边关系总体和谐。北欧国家当时普遍认为,中国伴随着实力上升而寻求对国际政治和经济施以更大影响,这为北欧国家与中国在贸易、投资、气候变化、绿色能源、全球安全等方面加强合作提供了机遇。因此,彼时的北欧与中国虽然因达赖访问丹麦、诺贝尔和平奖事件而发生过摩擦,但其对华政策基调是接触、对话、合作。近年来,这种中国“发展契机论”明显变调,北欧国家转而认为中国崛起的影响更为复杂,与中国保持接触仍能创造发展机遇,但同时也会带来重大挑战;中国给国际秩序、全球经济与政治结构带来了重大冲击。北欧国家关于中国既是合作者又是竞争者的双重认知已经促

^① TuomasIso-Markku, EevaInnola, and TeijaTiilikainen, *A Stronger North? Nordic Cooperation in Foreign and Security Policy in a New Security Environment*, Finish Prime Minister's Office, 2018, p.10.

^② “Sino-Nordic Relations: Opportunities and the Way Ahead,” Institute for Security and Development Policy, 2016, p.10.

其重新评估双方之间的关系，^①进而引发其对华政策的调整。

(一) 经济上反对脱钩与防范依赖并重。从21世纪头十年的后期开始，随着中国实力不断扩大以及坚持对外开放和贸易自由化，中国市场创造出巨大的贸易利益与商业机会。北欧国家开始与中国加强经济联系：冰岛、挪威分别于2006、2008年开启与中国的自贸协定谈判，2013年冰岛成为第一个与中国建成自贸区的欧洲国家。然而，近年在美国对华竞争战略的牵引下，欧洲开始强调经济主权、中欧贸易互惠性，北欧国家内部也出现了摆脱对华经济依赖的声音。比如，瑞典自由党议员乔尔·福塞尔 (Joar Forssell) 等人警告，要警惕中国利用经济力量发挥影响力；应当将中国“一带一路”倡议视为强权工具，会造成对象国的对华依赖。^②挪威自由党议员古里·梅尔比 (Guri Melby) 提出，要根据当前局势重新思考与中国达成自由贸易协定的必要性。^③面对这类声音，北欧各国政府的基本立场呈现两面性。

一方面，北欧国家政府支持并继续推进对华经济交流与合作，反对与中国经济脱钩。瑞典前外交大臣安·林德 (Ann Linde) 表示，“结束与中国的贸易是行不通的，瑞典在与中国的贸易中存有巨大利益”。^④瑞典政府计划加强对华经济联系，包括增加出口和投资、就改革多边国际贸易体系进行对话，以维护瑞典出口所依赖的自由贸易体系。^⑤丹麦政府也持有类似观点，其针对驻华企业的调查报告指出，仅从贸易数据看，中国对丹麦经济的重要性被严重低估，因为中国市场对丹麦企业的营收增长至关重要。85%的丹麦在华企业表示中国市场对其母公司全球业绩至关重要；

^① Julian Tucker and Johannes Nordin, *China and the Nordics: Tracing Trends in Relations*, Institute for Security and Development Policy, October 2021, p.2.

^② Joar Forssell m.fl. (L), “Kinas nya världsordning och det liberala svaret,” *Motion till Riksdagen 2021/22: 3971*, October 5, 2021, s.9.

^③ “Svar på spørsmål om en frihandelsavtale med Kina,” Regjeringen, November 11, 2022.

^④ Therese Larsson Hultin, “Ann Linde: Omöjligt att vi slutar handla med Kina,” *Svenska Dagbladet*, December 24, 2021.

^⑤ *Approach to Matters Relating to China Government Communication 2019/20:18*, Ministry for Foreign Affairs of Sweden, September 26, 2019, p.15.

58%的企业认为中国市场是其利润增长的主要来源，占全球营收额的20%以上。^①为了研究如何推进与中国的经济联系，丹麦、瑞典成立专家咨询小组为政府提供政策建议。^②挪威则积极推进与中国的自贸协定谈判，目前已完成16轮谈判，在货物、服务、投资等相关议题上取得积极进展；挪方认为，自贸协议将“有助于为挪威的商业提供更好的条件和更多的可预测性，并增加对华出口”；^③面对议会质疑发展对华经济关系而忽视人权问题，挪威政府公开表示对华人权关切不应当与自贸协定挂钩。外交大臣安妮肯·惠特费尔特 (Anniken Huitfeldts) 称，“我不同意挪威在中国人权问题上不采取立场……但与中国就自贸协定谈判是我们与中国广泛关系的一部分，目的是为挪威商业和产业创造更好的环境，这对挪威经济和价值来说至关重要。”^④

另一方面，随着对华经济依赖的加深，北欧国家开始担心并预防这种依赖会给自身带来产业链安全问题与投资风险。芬兰率先反应，其政府报告称：芬兰对华进口商品超过一半是机械和电子产品，纺织品也严重依赖对华进口；虽然这些产品并非不可替代，但过度单一的进口依赖会使芬兰受到生产或运输中断的影响，分散进口链可以减少这些风险。^⑤丹麦官方同样表示关注，如前卫生部长马格努斯·赫尤尼科 (Magnus Heunicke) 就曾就医药产品存在对华依赖表达了担忧。^⑥为防范投资风险，北欧国家开始着手调整投资政策及其相关法律，其设置的外国直接投资限制主要针对中国。丹麦、芬兰在欧盟的《外资审查法案》框架下，颁布或更新了本国的投

① *Survey of Danish Companies in China 2020: Challenges and Opportunities*, Embassy of the Kingdom of Denmark, June 2020, pp.2-3.

② *Foreign and Security Policy Strategy 2019-2020*, Danish Government, November 2018, p.22.

③ “Kina-frihandelsavtale,” Regjeringen, May 12, 2022.

④ “Svar på spørsmål om en frihandel savtale med Kina,” Regjeringen, November 11, 2022.

⑤ Juuso Kaaresvirta, EevaKerola, and Riikka Nuutilainen, *Suomen ja EU:nKiinan-tuontiriippuvuuden tarkastelua*, Suomen Pankki, March 3, 2023, s.32-33.

⑥ “Vores folkesundhed afhænger af humøret i Kina «: Handelskrige kan ramme syge danskere,” *Berlingske*, November 8, 2019.

资审查法,对涉及港口、机场、电信等事关国家安全的重要基础设施领域的投资进行审核。挪威批准《国家安全法案》,第十章专门涉及并购中的所有权控制问题。瑞典政府不仅正在将投资审查机制法律化,其《外国直接投资评估报告》中还用大量篇幅分析中国对瑞投资的安全风险,并专章介绍“中国制造2025”计划,将中国置于对瑞典构成最大威胁的国家行列,相关法案可能将于2023年12月1日生效。

(二)政治上疏远中国。北欧对华政治关系经历了由热到冷的转折。2016年2月3日,北欧部长理事会作出了“拓展北欧次地区对华关系”的决定^①,由此开启了北欧国家与中国的短暂蜜月期,双方政治联系密切,高层互访频繁。当年底,中国与挪威宣布双边关系正常化,打破了六年之久的双边关系冰冻期;随后,挪威首相埃尔娜·索尔贝格(Erna Solberg)到访北京,为近十年来挪威最高领导人首次访华。2017年2月至5月,丹麦首相拉斯穆森(Anders Fogh Rasmussen)等政府高层密集访华,高度称赞“一带一路”倡议,并宣称推进与中国的全面战略关系是本国对外政策的重点方向之一。^②2017年4月,习近平主席访问芬兰,双方宣布建立“面向未来的新型合作伙伴关系”作为中欧战略伙伴关系的补充。2018年1月北欧国家议会议长集体访华,欢迎双方在北极地区展开合作。

2018年是北欧国家与中国政治关系从热到冷的分水岭。首先,欧盟成员国丹麦、瑞典、芬兰开始强调制定对华政策的欧盟框架,其对华接触主题不再只是合作,而是在合作的同时侧重从竞争、冲突的角度看待中国。三国在各自的外交政策文件或声明中均采用了欧盟文件中三位一体的对华角色定位,即把中国描述为竞争者、合作伙伴和制度对手。这种调整既为了

^① “Investigation into Increased Co-operation between China and the Nordic Council of Ministers,” Nordic Co-operation, February 4, 2016.

^② *A Review of Denmark's Foreign and Security Policy*, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, May 2016, p.9.

突出其作为欧盟成员的一致性，更为了突出接触中国的共性。挪威虽非欧盟成员，但其接触中国的态度也转为强调对华接触不只是合作，外交大臣（Anniken Huitfeldt）称：“挪威可以在与中国有共同利益的地方合作，也可以在必要时批评中国”，“我们在许多问题上也不赞同中国”。^①

其次，北欧国家强调与中国在政治制度、社会模式特别是价值规范上的差异性，并放大其负面影响。丹麦的《外交与安全政策文件2022》称，中国关于基本人权的不同看法使得中国与“民主国家”间的距离越拉越大；中国的“威权主义政体”试图掏空丹麦的价值观。^②《芬兰对华政策文件2010》曾表示，芬兰和中国在国力、地理区位、国际影响力方面虽然大不相同，但双边关系良好，两国之间不存在明显的政治问题，这种良好的政治关系成为两国全面合作的稳定基础^③。然而，《芬兰对华政策文件2021》关于中国的负面表述明显增多，指称中国挑战国际法、联合国宪章以及普世价值，这阻碍了中芬关系的发展。^④此外，瑞典、挪威认为中国已经步入发达国家行列，不再承认中国的发展中国家身份，认为中国据此身份在世界贸易体系中获得优惠条件应予以终止。^⑤

（三）安全上视中国为假想敌。冷战结束后，随着俄罗斯威胁的下降，北欧国家安全政策趋同，领土安全威胁感知明显弱化，区域内安全与防务合作主要是应对潜在的地区冲突、危机管理、恐怖主义等，^⑥中国不在其国家安全政策指涉对象的范围之内。但是，近年来北欧国家除了视俄罗斯为最严重安全威胁之外，还将中国列为安全防范对象。

① Anniken Huitfeldt, “Foreign Policy Address to the Storting 2022,” Regjeringen, March 22, 2022.

② *Foreign and Security Policy Strategy 2022*, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, January 2022, p.16.

③ *Finland’s China Action Plan 2010*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, June 2010, p.12.

④ *Governmental Action Plan on China 2021*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, June 2021, pp.6-7.

⑤ *Approach to Matters Relating to China*, Ministry for Foreign Affairs of Sweden, p.17; *Norway’s Role and Interests in Multilateral Cooperation*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, June 2019, p.22.

⑥ Bjørnar Sverdrup-Thygeson and Jerker Hellström, “Quintet Out of Tune? China’s Bilateral Relations with the Nordic States,” in *China and Nordic Diplomacy*, edited by Bjørnar Sverdrup-Thygeson, Wrenn Yennie Lindgren, and Marc Lanteigne, Routledge, 2017, p.4.

首先, 北欧国家将中国视为国家安全威胁。丹麦、瑞典、芬兰、挪威的安全或情报部门出台的多份报告点名指称, 中国是其网络与信息安全、情报安全的重大威胁。在网络与信息安全方面, 北欧国家的安全部门认为, 中国有计划和有针对性地对其政府机构、商业与研究机构及其国内对中国持批评立场的人员、机构进行了网络攻击, 试图影响北欧社会。^①在情报安全方面, 北欧国家认为, 中国为获得北欧国家某些领先的科研技术、北极资料以及与欧洲、美国合作的军事情报, 开展了系统和广泛的情报与间谍活动; 并且中国的间谍活动更具隐蔽性。^②挪威情报部门分析, 《中国情报法》规定每个中国公民、企业和组织都有义务在情报部门要求时提供协助, 因而中国的学生、代表团和其他旅行者均可能是中国情报部门的重要招募对象;^③中国开展情报活动的方式多种多样, 可能是商业行为如战略收购、技术采购, 或是以招聘形式进行的技术和知识转让。

其次, 北欧国家对中国介入北极事务的态度从欢迎参与转为审慎警惕。在北欧国家看来, 中国的介入加大了该地区的安全风险。北极冰层融化使得资源获取和航运更为便利, 中国对北极航道、北极资源的兴趣引发海洋争端的可能性令人担心。《北欧外交与安全合作政策》报告称, “中国在北极的存在以及战略利益将会对安全政策产生影响……所有北极国家都同意有关海洋治理的争端都应当在《联合国海洋法公约》框架内解决, 但中国在南海问题上的主张却与《公约》相抵触, 此种行为必须被排除在北极之外”。^④它们认为, 中国虽然没有在北极地区开展军事行动, 但正在致力于创造发展军事和民事存在的条件。从长期看, 中国的“北极野心”不仅有商

① *Assessment of the Espionage Threat to Denmark 2021*, Danish Security and Intelligence Service (PET), October 6, 2021, p.19.

② *Security Service 2022-2023*, Swedish Security Service, p.28.

③ *National Threat Assessment 2023*, Norwegian Police Security Service (PST), p.12.

④ Björn Bjarnason, *Nordic Foreign and Security Policy 2020 Proposal*, Nordic Council of Ministers, July 2020, p.12.

业目的,还包括军事目的:中国希望建立在北极行动的军事能力,并且乌克兰危机给中国的“北极野心”制造了机遇—战争造成俄罗斯对中国的依赖,俄将会以支持中国在北极活动作为筹码换取中国的帮助。^①因此,中国会逐步地提高在该地区行动的能力和自由。^②

(四)人权上对华再度强硬。北欧国家对中国人权关切一度是其对华政策的重要组成部分,但在2016年初至2017年底的短暂蜜月期中,因人权问题而紧张的中国—北欧关系得到了一定的缓和。挪威在2016年12月19日《中挪双边关系正常化声明》中称,“尊重中国的发展道路和社会制度并积极致力于推动两国关系重回正轨……将全力避免双边关系今后受到损害”,^③相关措辞变得委婉。2017年2月27日,西方11国通过各自的驻华使领馆在加拿大《环球邮报》上发表抨击中国人权的联名信,北欧五国只有瑞典参与其中。

近年来,北欧国家对华人权立场再趋强硬。瑞典作为北欧国家最活跃分子,一方面推行更强硬的对华人权外交,另一方面以引领者姿态促推北欧国家协调对华人权外交。从2018年开始,中瑞关系因为人权问题冲突而严重退化:瑞典籍香港书商桂敏海在华违法被捕一事发生后,瑞典外交大臣瓦尔斯特伦(Margot Wallstrom)指责中国政府“违反领事工作的国际条例”引发中瑞外交风波,瑞典政府甚至把释放桂敏海列为对华外交的首要事务;当年底,瑞典政府发布首份中国人权报告,评述从少数民族、香港与台湾、言论自由乃至性少数群体权益等中国人权状况方方面面,断定中国人权状况在“急速恶化”;2022年,瑞典政府发布第二份中国人权报告,继续批评中国人权事务并对中国抗疫政策说三道四。^④同时,在欧盟以及北欧外

① *Intelligence Outlook 2022*, Danish Defence Intelligence Service, pp.42-45.

② *Focus 2022: Assessment of Current Security Challenges*, Norwegian Intelligence Service, p.45.

③ 《中华人民共和国政府与挪威王国政府关于双边关系正常化的声明》,中国外交部网站,2016年12月19日。

④ *Kina-Mänskligarättigheter, demokrati-och rättsstatens principer 2019*, Regeringskansliet, December 31, 2018; *Kina-Mänskligarättigheter, demokrati-och rättsstatens principer 2021*, Regeringskansliet, June 22, 2022.

交协调机制中,瑞典政府多方呼吁对华采取一致行动,称要在与中国的关系中继续以一种清晰、连贯的方式提出人权关切,并与欧盟以及持有类似想法的其他国家就该问题开展紧密的多边合作。^①

同样,丹麦、芬兰在人权问题上原来比较谨慎,如今也调整了对华人权外交基调,发声更为主动、高调和强硬。丹麦宣称,价值观外交是其外交的组成部分之一,将会与相同理念的国家一道坚持要求中国履行尊重人权的承诺。^②中国《香港国安法》颁布后,丹麦随即暂停与香港地区之间的引渡协议,丹麦国会甚至通过一项谴责该法“侵犯香港法治与人权”的决议。随后,丹麦民主联盟基金会于2021年开始举办哥本哈根民主峰会,邀请中国香港、台湾的分裂分子、港独分子等反华人士参会,公开攻击中国的人权、民主状况。此外,芬兰官方打破在敏感问题上不公开批评他国的惯例,极端负面评价中国人权并表示关切。^③

从整体上看,北欧国家越来越多地利用多平台、多手段联合开展对华人权外交。一是利用欧盟及其他多边机制在人权、法治等问题上攻击中国。从2019年香港动乱以来,瑞典、丹麦、芬兰和挪威通过支持欧盟的各项声明积极参与欧盟对华人权外交。2021年5月12日,丹麦驻联合国常任代表马丁·赫曼(Martin Bille Hermann)代表北欧—波罗的海八国合作组织发表联合声明,表示严重关切新疆人权状况,进而攻击中国政府。^④二是利用社交网络等新传媒手段开展对华人权外交。2019年6月至2020年12月间,北欧五国外长在中国人权问题上频繁使用“推特(Twitter)外交”,共发表了30条批评中国的推文,仅瑞典外交大臣安·林德一人就发表了15条推文。^⑤

① *Approach to Matters Relating to China*, Ministry for Foreign Affairs of Sweden, p.17.

② *Foreign and Security Policy Strategy 2022*, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, p.16.

③ *Governmental Action Plan on China 2021*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, p.6.

④ *Joint NB8 Statement on the Situation of the Uyghurs and Other Turkic Muslim Minorities in Xinjiang*, Government of Iceland, May 12, 2021.

⑤ Andreas BøjeForsby, “Confronting China on Sensitive Issues: Back to Megaphone Diplomacy?” *DIIS Policy Brief*, December 12, 2021.

二、北欧国家对华政策调整的原因

当前,随着全球相互依存和关联性的日益增强,身为中小国家的北欧五国在外交上越来越多地受到外部与国际因素影响,而较少受到国内政治变化的影响。因此,北欧国家对华政策调整反映出它们面对逆全球化势力上升、全球治理失灵、大国竞争加剧等国际新形势而在对华关系方面所作的战略选择,有其近期或长远的目的。

(一) 维护多边自由贸易体系、推动中国市场进一步开放。一是加强与中国的经济联系,以期维护多边自由贸易体系。作为中小级别的出口型经济体,北欧国家高度依赖多边自由贸易体系。而近年来逆经济全球化、单边主义、保护主义抬头,一些国家简单地使用贸易保护、关税与非关税壁垒政策应对经济全球化引发的分配不公、发展不平等等问题,危及北欧国家的利益。根据丹麦工业联合会的分析,美国发动针对中国和欧盟的贸易战使丹麦至少失去了8000个工作岗位。^①拜登政府颁布《通胀缩减法案》后,欧盟认为其是一种“绿色保护主义”;北欧国家作为绿色能源先驱首当其冲地受到冲击,大量投向绿色能源的资金迅速从北欧转移至美国。瑞典企业联合会副总干事安娜·斯特林格(Anna Stelling)认为,该法案含有歧视性成分且包含扭曲贸易的因素,自由贸易而非封闭边界是绿色转型的先决条件。^②丹麦、芬兰、瑞典、挪威政府坚持支持多边自由贸易体系,认为中国同样是这一体系的受益者,在维护多边贸易体系问题上与北欧国家立场一致。

二是加强与中国经济联系,持续、连贯地创造更有利的对华经济合作环境,进而获得更大的中国市场。中国政府对市场开放的承诺以及中国庞大

^① “New Analysis: Trade War Puts 8000 Danish Jobs at Risk,” Di Business, November 19, 2021.

^② Stelling: “Oro och frågetec kenkring USA: s klimatsatsning IRA,” Svenskt Näringsli, December 10, 2022.

的消费和投资市场，对北欧国家具有巨大吸引力。北欧国家希望通过深化对华经济联系创造新的经济增长点；同时却认为北欧在华公司没有获得中国公司在欧洲市场享受的同等待遇，从而要求中国改善营商环境，具体诉求包括取消对外国直接投资的领域限制、取消国有企业补贴、加强知识产权保护以及执法、公共采购和政府采购中公平对待中外企业等；期待这些诉求获得中国政府回应并助其更便利地进入中国市场，以获得更大的经济与商业利益。^①

(二) 应对中国对自由主义国际秩序的所谓“冲击”。北欧国家认为，以中国为代表的新兴国家正在冲击自由主义国际秩序、挑战美西方的国际领导力，北欧国家作为该秩序的创造者，负有应对中国挑战、维护现有秩序的责任，有义务捍卫自由主义的价值、规范、权利。^②2021年美国国务卿布林肯访问丹麦时，双方一致宣称，“美国与丹麦共同关切中国对我们利益和价值观构成的挑战，包括使我们共同的安全与繁荣成为可能的基于规则的秩序”。^③ 北欧国家认为，中国对自由主义国际秩序的“挑战”包括两个方面。一是所谓对国际秩序规则的挑战。比如，中国创设或倡议创设自己的发展援助体系，如“一带一路”倡议、亚洲基础设施投资银行等，意在改变西方国家及其所创国际机构世界银行、国际货币基金组织等的主导地位；中国的援助和贷款是基于自身规则、通过不附带政治条件的方式提供给欠发达国家，与西方倡导的劳工标准、环境气候保护等可持续发展性规则有巨大差异。因此，北欧国家认为中国在挑战西方创设的全球规则，反对中国领导国

^① *Foreign and Security Policy Strategy 2022*, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, p.16; *Approach to Matters Relating to China*, Ministry for Foreign Affairs of Sweden, p.15; *Governmental Action Plan on China 2021*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, p.7.

^② *Norway's Role and Interests in Multilateral Cooperation*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, p.70.

^③ “Secretary Antony J. Blinken and Danish Foreign Minister JeppeKofod at a Joint Press Availability,” US Department of States, May 17, 2021.

际秩序，支持美国作为国际秩序的领导者来维护基于规则的国际秩序。^①二是所谓对自由主义国际秩序内嵌价值与规范的挑战。中国通过巨大规模的出口贸易、庞大的内部市场、优惠的低息贷款、巨量的海外投资等经济手段推行自己的价值规范与制度模式。这使依赖中国商品、服务、资金的国家在中国挑战自由主义价值时保持缄默。比如，丹麦、瑞典、芬兰的主流媒体都报道中国运用金钱在欧洲加强了影响力，认为中国投资比雷埃夫斯港换取了希腊政府阻止欧盟在联合国人权理事会上对其批评。^②因此，北欧开始反思对华经济依赖的问题，对中国持续扩大在欧政治影响力保持戒心；同时，为巩固意识形态阵地、维持话语权和国际影响力而不断加强对华人权外交。

（三）美国推动价值观阵营化、中国问题泛安全化。美国推动价值观阵营化是北欧国家在政治上对华疏远、在人权问题上对华偏重对抗的重要外部原因。美国利用与欧洲特别是与北欧国家共有的自由主义价值理念，建构了“自由的西方民主国家阵营”与“压迫自由的中俄独裁/威权主义国家阵营”之间的对立与冲突叙事，打造价值观同盟以对抗中国。价值观阵营化迫使北欧国家选边站队，以表明其西方阵营、民主国家的身份认同。特别是拜登政府执政之后，美国全面加速推进这一策略，强调北约在跨大西洋集体防务之外含有价值观同盟的特质，是西方捍卫自由主义国际秩序与价值观的政治与战略工具；将中国定义为“系统性挑战”，视中国崛起为对大西洋联盟之安全、利益、价值观的共同挑战。目前，北欧五国中的丹麦、挪威、芬兰已经加入美国在所谓“民主峰会”上提出的出口管制和人权倡议——《关于可能被滥用并导致严重侵犯或践踏人权的产品和技术出

^① *Foreign and Security Policy Strategy 2022*, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, January 2022, p.16.

^② “Kina harkøbt havnen i Piræus. Har Kina dermed også købt indflydelse i EU?” *Politiken*, December 18, 2018; “ATEENA. Idästä tulee vaara, eikä se ole Venäjä vaan Kiina,” *YLE*, June 17, 2018; “Kina investerar kraftigt i Grekland – och vill vidare in i Europa,” *Sveriges Radio*, December 8, 2017.

口管制的行为准则》，承诺在出口管制制度中纳入人权标准。在联合国人权理事会上，北欧国家也积极参与美国牵头的对华攻讦。在2023年3月人权理事会第52届会议上，所有北欧国家以共同提案的方式参与了美国提交的审查中国人权的决议草案，提议就新疆人权状况进行辩论。由此，北欧国家通过在政治上与中国保持距离、在人权问题上的对华强硬立场彰显自身西方阵营成员的身份。

近年来，美国将中国议题泛安全化，直接催生了北欧国家的对华安全顾虑，特别是在网络安全和关键基础设施投资风险问题上的对华警惕心理。美国又通过外交游说、笼络、施压北欧国家给予全面配合。早在特朗普时期，美国就劝阻北欧国家放弃关键领域的对华合作。2020年美国前国务卿蓬佩奥访问丹麦时，呼吁丹麦在电讯网络基础设施建设中禁用中国设备；2021年4月，美国驻丹麦使馆向丹麦《政治报》以及其他媒体提出终止使用诸如华为、中兴等中国电子设备的要求。^①目前，瑞典政府成为第一个明文规定禁用华为、中兴、小米等中国设备的欧盟国家。北欧各国的主要网络运营商如挪威Telenor电信和Telia电信、丹麦TDC电信、瑞典3 (Tre) 电信已全面终止或计划逐步终止与华为的合作，转而选择其他设备供应商。

(四) 中国在乌克兰危机中的立场及中俄接近加剧了北欧国家的对华安全顾虑。乌克兰危机使毗邻俄罗斯的北欧国家将领土安全提升为最高优先事项，其对俄敌视程度升至二战后最高点。北欧国家集体谴责称：俄罗斯的行为是“对国际法和《联合国宪章》的公然违反，构成了几十年来对欧洲一大西洋安全的最严重威胁”。^②故此，北欧各国通过外交活动、经济制裁对俄施压：瑞典、丹麦、挪威、芬兰驱逐俄外交官，北欧部长理事会

^① “Ambassade i opsigtsvækkende mail til Politiken: Venligst verificer, at jeres sel skab ikke bruger denne teknologi,” *Politiken*, April 25, 2021.

^② *Statement by the Prime Ministers of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, Nordic Solidarity with Ukraine: One Year On*, Government Office of Sweden, February 24, 2023.

冻结了与俄、白俄的合作，暂停北极理事会活动等。丹麦、瑞典、芬兰参与了欧盟对俄制裁全过程，挪威则出台自己的制裁计划。同时，北欧五国支持乌克兰的立场高度统一，皆提供了经济、军事、民事援助并接收了大量乌克兰难民。

基于自身立场，北欧国家希望中国施压俄罗斯促其停止军事行动并从乌克兰撤军。2022年5月12日，丹麦外交大臣科弗德 (Jeppe Kofod) 同中国时任外长王毅通电话，随后公开称：“我毫不含糊地呼吁中国对莫斯科施加影响，结束乌克兰战争。像中国这样的大国负有特殊责任，不能保持中立。”^① 挪威外交大臣表示，“中国仍没有对俄罗斯的非法入侵和战争保持距离……我们与盟友已经警告中国，如果它向俄罗斯提供武器，那将会对中欧关系产生广泛的影响。”^② 芬兰广播公司在报道中国关于政治解决乌克兰危机的十二点声明时，大幅援引芬兰专家的负面评论：“中国的和平计划既没有谴责俄罗斯的侵略，也没有呼吁俄从乌克兰撤军，反而呼吁军事联盟远离乌克兰领土，并没有考虑乌克兰的利益”。^③

敌视俄罗斯、不满中国中立，加上中俄关系迅速发展，北欧国家日益担忧中俄结盟，认为中俄接近会增加北极地区的安全风险。瑞典国防部判断，中俄关系到2030年时最有可能发展为一种弱于正式同盟互为战略支持者的关系，即中国在对俄关系中保持独立与灵活性，既把俄作为对抗美国的最合适伙伴，又拒绝作出僵化的承诺。^④ 挪威情报部门认为，西方对俄制裁让北京更加确信有必要与俄在安全、政治与经济上保持紧密合作；中国利用中

① “Udenrigsminister Kofod holder samtale med Kinas udenrigsminister om blandt andet Ukraine,” Udenrigsministeriet, May 12, 2022.

② Anniken Huitfeldt, “Foreign Policy Address to the Storting 2023,” Regjeringen, May 3, 2023.

③ Kiinan rauhansuunnitelma Ukrainaan saa osakseen arvostelua – “Tekoälykin olisi voinut tehdä paremman ehdotuksen,” YLE, February 25, 2023.

④ Christopher Weidacher Hsiung, “China’s Perspective on Russia: Assessing How Beijing Views and Values Its Relationship with Moscow Now and Later,” *FOI Report 5267*, October 2022, pp.69-72.

俄关系向中方倾斜的优势,寻求更多与俄在北极合作的机会。^①丹麦国防情报部门同样认为,中国目前虽然在北极活动仍然有限,但其北极利益考虑具有长期性;乌克兰危机让俄在经济、军事上与北极国家更为疏远,被迫加深对中国依赖,从而难以拒绝中国加强北极合作的要求。^②由于这种不安全感,北欧国家对华加大了防范力度。

三、北欧国家对华政策调整的影响

北欧国家对华政策的调整已经对中国—北欧关系产生直接影响,加之瑞典、丹麦、芬兰是欧盟成员,其对华立场的变化也会牵动欧盟对华政策,从而引发中欧关系的连锁反应。目前,芬兰正式加入北约,瑞典正在完成入约程序,未来北欧五国大概率都将成为北约成员。北约北扩的成功将会加剧欧洲地缘政治对抗,也必然带动世界局势变化。

(一) 密切与中国的经济联系,但阻碍中国在北欧活动。北欧国家对华政策调整将使双方经济联系更为密切。双方贸易总额、双边投资额2012年只有382亿美元和111亿美元,而2021年分别增至516亿美元、214亿美元。^③2021年中国已经跃升为丹麦第五大出口国、欧盟外的第二大投资国,双边贸易总额达178亿美元。中国超过俄罗斯成为芬兰在欧盟以外、仅次于美国的第二大经济合作伙伴,其中,双边投资关系发展尤为突出。与此同时,自2016年以来,北欧成为中国对欧投资增长最快区域。据统计,中国在瑞典的直接投资2018年为60亿美元,2021年上升到170亿美元,瑞典一跃成为中国在欧第三大投资对象国。^④未来,北欧极有可能取

① *Focus 2023: Assessment of Current Security Challenges*, Norwegian Intelligence Service (NIS), p.45.

② *Intelligence Outlook 2022*, Danish Defence Intelligence Service, December 2023, pp.44-46.

③ “UN Comtrade Database,” <https://comtradeplus.un.org/TradeFlow>; “CDIS, IMF Data,” <https://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sId=1482331048410>.

④ “CDIS, IMF Data,” <https://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sId=1482331048410>.

代德、法、英，成为中国在欧投资的最大目的地。但是，这种更为密切的经济联系促使北欧国家更加关注经贸不平衡性问题。今后，北欧国家极有可能进一步采取措施平衡对华贸易逆差、确保供应链多元化，防止在关键领域尤其是重要原材料进口上过度依赖中国。2022年1月，瑞典商务大臣卡尔-皮特·索伍尔德松 (Karl-Petter Thorwaldsson) 对瑞典和欧洲在矿产方面对华依赖状况表示担忧，主张要防止出现如对俄油气依赖那样的对华矿产依赖，比如中国对稀土的控制可能会使瑞典被控制在本国和欧盟并不乐见的外国利益集团手中。^①

但是，近年北欧国家政府对华意识形态和安全敌视立场造成公众对华好感度持续下降。瑞典中国研究中心2022年6月发布了一份关于本国公众对中国、印度、日本印象的问卷调查报告。其中支持“中国未来是一个重要的行为体”、“中国是一个发达经济体”观点的受访者比例虽然分别高达70%和62%，但认为中国“尊重民主”、“国际上负责任的国家”的受访者仅占2%、7%。相比之下，在后两个问题上认可印度的受访者比例均为15%，认可日本的受访者比例更是高达40%、50%。^②芬兰防务信息咨询委员会 (ABDI) 的民意调查显示，越来越多的芬兰公众视中国为芬兰的安全威胁；认为中国给芬兰安全带来负面影响的受访者2018年仅占16%，2020年这一比例上升至32%，2022年进一步升至41%。^③

与此同时，北欧国家加大对华安全防范将推高其监控或审查中国在北欧活动的力度，进一步采取限制、阻碍中国的措施来干涉中国在商业、教育、科研、文旅等领域的活动、人员往来和信息沟通等。目前，这种限制已经

^① Viking Bohman and Frida Lindberg, “Sweden: Free Trader with Growing Security Concerns,” in *ETNC Report: Dependence in Europe's Relations with China*, ETNC, April 2022, p.163.

^② Nicholas Olczak, *The Asian Barometer 2022: Measuring the Swedish Public's Views of China, India and Japan*, Swedish National China Centre, June 21, 2022, pp.6-10.

^③ The Advisory Board for Defence Information (ABDI), *Finns' Opinions on Foreign and Security Policy, National Defence and Security*, Finnish Ministry of Defence, May 2022, p.37.

开始。如在文化领域，北欧国家对孔子学院态度逆转，将其视为中国施加“锐实力”影响、干预学术自由的政治工具。随着芬兰关闭境内孔子学院，孔子学院从北欧全面退出。在经济领域，北欧国家开始限制中资公司在北欧的商业收购活动。丹麦政府2017年以安全为由拒绝了一家中国矿业公司购置其境内废弃海军基地的计划，2018年反对中资公司参与格陵兰岛机场扩建项目；芬兰官方喊停中国公司收购芬兰拉普兰市机场项目。此外，中国在北极的正常活动同样受到干扰：芬兰拒绝继续与中国延续北极空间观测站的合作；丹麦和格陵兰岛当局迟迟不予批准，中国在格陵兰岛建设遥感卫星地面站计划遭遇搁置。

（二）防止中欧关系滑向脱钩，但给中欧关系的修复增添了阻力。北欧国家坚持扩大与中国的经济联系有助于增强中欧关系的韧性，对防止欧洲与中国脱钩起到一定的积极作用。丹麦、瑞典希望改变对华贸易与投资的不平衡，努力在欧盟层面推动欧洲与中国就贸易便利化与市场准入、公平贸易、知识产权保护、强迫技术转移等问题继续进行磋商，支持推动《中欧全面投资协定》落地，这对于欧洲方面解冻《中欧全面投资协定》有一定的积极意义。同时，北欧国家支持多边主义国际体系，支持在世界贸易组织框架内解决贸易纠纷、市场扭曲、贸易规则改革等问题，都有助于巩固中欧在反对单边主义和贸易保护主义、支持多边主义国际体系等方面的共识。

但是，北欧国家的警惕和不满给中欧关系的修复增添了阻力。作为2023年上半年欧盟轮值主席国，瑞典表示将致力于推动欧盟通过积极与统一的政策，以期更大程度地施压俄罗斯并制裁其他相关责任方。^①在2023年5月13日举行的欧盟外交部长非正式会议上，欧盟外交与安全政策高级代表博雷利称：“如果中国不推动俄罗斯从乌克兰撤军，欧盟与中国的关系不

^① “The Swedish Presidency Programme,” <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/programme-of-the-presidency/>.

会回归正常。我们呼吁作为联合国安理会常任理事国的中国对俄罗斯施加影响来停止战争。”^①有报道称，欧盟正在考虑对数家为俄罗斯军工综合体生产、供应电子元件的中国企业施加制裁。欧盟制裁措施一旦通过并付诸实施，无论中方是否采取相应的反击措施，对于前段时间西班牙、法国、德国和欧盟主要机构领导人密集访华带来的中欧关系回暖效应，无疑都是重大打击。

随着对华人权立场普遍强硬化，北欧国家会利用欧盟整体框架推进更为强硬的对华人权外交。瑞典宣称通过欧盟“主动推动对人权、民主、法制的尊重，利用包括欧盟全球人权制裁机制在内的全面人权工具”，^②虽未提及中国，但释放出强化人权外交的信号。2023年3月，瑞典利用轮值主席国身份代表欧盟在联合国人权理事会第五十二届会议上对中国人权、法治状况进行攻讦，占全部发言内容的一半，篇幅为近年来之最。在此次会议上，芬兰作为人权理事会成员国跟进批评中国压缩国内市民空间，并要求讨论联合国新疆报告。

（三）助力美国对华竞争战略，加速形塑集团对抗型国际格局。北欧国家选择支持北约扩大在高北地区（北极地区的欧洲领土）的存在以抵消“潜在的中国威胁”，将助力美国实施利用北约将中国崛起安全化、塑造中国为假想敌的战略。挪威皇家空军总司令著文表示：“中国在北极地区日益增加的存在引发了华盛顿的严重关切……挪威应当利用北约制定更具威慑的北极战略，并将加强政治对话与合作结合起来。”^③观察人士建议北约建

^① “Informal Meeting of Foreign Affairs Minister (Gymnich): Press Remarks by High Representative Josep Borrell at the Press Conference,” EEAS, May 12, 2023.

^② “Taking Forward the Strategic Agenda: 18-month Programme of the Council (1 January 2022 -30 June 2023),” Council of the European Union, December 10, 2021.

^③ Rolf Folland, “Arctic Security: Deterrence and Détente in the High North,” The Arctic Institute, March 30, 2021.

立北极司令部，以在北极地区加强对俄罗斯与中国的战略威慑。^① 北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格 (Jens Stoltenberg) 对此表示肯定：“北京和莫斯科承诺加强在北极的实际合作，作为挑战我们价值观和利益的深化战略伙伴关系的一部分。北约显然有兴趣维护高北地区的安全、稳定与合作。”^② 目前，北欧国家已在稳步推进与北约的军事合作：挪威与美国签订了新的防务协议，美国将拥有无条件进入和使用挪威四个军事基地的权利；挪威国防部与北约诺福克联合军事司令部建立了联合后勤保障机构，将加强北约在高北地区的后勤保障能力；芬兰、瑞典、丹麦也分别与美国开展了类似协议的谈判与磋商。北约在高北地区的军事与政治存在正在加强。

在意识形态上，北欧国家敌视中国、担忧中俄结盟将助推国际格局朝着集团对抗的方向发展。北欧国家认为，中俄接近除了意在联合抗衡美国外，还旨在反击自由主义价值观以确保政权安全、打破西方国际领导权。^③ 在这种认知引导下，北欧国家对“国际格局朝着两大对抗集团发展”^④ 的判断可能产生“自我实现的预期”。例如，芬兰和瑞典加入北约主观上是应对俄罗斯的军事威胁，客观上则强化了北约在高北地区的战略威慑能力，减轻了美国在该地区承受的军事压力，从而助力美国将其战略重心转移至亚太、“印太”地区以集中力量对华展开全面竞争，进一步加大了国际格局朝着集团性竞争方向形塑的可能性。■

(责任编辑：新南)

① Lee Mottola, “NATO’s Arctic Command: A Case for the Expansion of NATO’s Mission in the High North,” The Arctic Institute, January 17, 2023.

② “NATO is Stepping up in the High North to Keep Our People Safe,” NATO, August 25, 2022.

③ Christopher Weidacher Hsiung, *China’s Evolving Security Alignment with Russia-Content, Motivations and Future Prospects*, Swedish Defence Research Agency, May 2021, p.6.

④ *Danish Security and Defence towards 2035*, Danish Ministry of Defence, September 2022, p.12

have been pushing for legislative and institutional preparations for human rights diplomacy. Since Kishida's administration came to power, a new Special Advisor to the Prime Minister in charge of human rights issues has been appointed, and a new agency in charge of human rights diplomacy has been established within the Ministry of Foreign Affairs. Filling the gaps in Japan's foreign policy through human rights diplomacy and seeking influence in the region and international community are the subjective motivations. In this process, Japan also tries to make use of human rights issues to coordinate with the United States in its comprehensive strategic competition against China. However, Japan's human rights diplomacy not only ignores its own domestic human rights problems, but also selectively applies it to countries such as China as a policy tool to constrain China. The double standards and differential attitudes in Japan's human rights diplomacy have deviated from the concept of universal human rights.

Keywords:

human rights diplomacy, human rights norms, Japanese diplomacy, Sino-Japanese relations

Nordic States' China Policy Shift and Its Influence

Yan Xiaoxiao and Yu Jianhua

Abstract:

In recent years, the Nordic countries' policies towards China have been more inclined to vigilance, prevention and confrontation, and their hostile attitude in the ideological field has become more prominent. Their China policy is a combination of engagement and confrontation. The policy adjustments include economic opposition to decoupling and prevention of dependence, political estrangement, increased security precautions, and intensified confrontation on human rights issues. This adjustment of the Nordic countries' policy is mainly due to subjective judgments and considerations related to the preservation of the multilateral free trade system and the search for a larger share in the Chinese market, the response to China's role in the changing international order, the US-driven values camp and the pan-securitization of the China issue, and security concerns about China's position in the Ukraine crisis. The adjustment of the Nordic countries' policies towards China will have a significant impact on China-Europe relations and the international environment.

Keywords:

Nordic states, China policy, human rights diplomacy, China-Europe relations

An Analysis of US China Policy Based on the Judgement That China Is “Non-Market-Orientated”

Li Liwen and Jin Yucan

Abstract:

The term “non-market-oriented” is a common phrase used in joint statements issued by the US, EU and Japan, and has become a powerful tool for the US government to suppress China's economic development. The US executive and legislative branches and some companies are working together in a tripartite effort to create a high-pressure posture against China. The US labeling of China as “non-market-oriented” is a result of competition between the US and China, the desire of the US Democratic Party and Republican Party to seek political gains, and the uncertainty of the current international economic and trade system. In the face of challenges, China should take the initiative to fight against unfair practices in US trade with China by defending its rights through legal means and expanding its circle of economic and trade friends.

Keywords:

“non market-oriented”, trade competition, world trade system, Sino-US trade relations

US Sanctions on Chinese Technology Talents

Ma Xiaoxiao

Abstract:

Targeting Chinese STEM students and visiting scholars at US colleges and universities,