

焦點評析

近期東北亞安全局勢中的南韓角色

The Role of South Korea in Recent Security Situation in Northeast Asia

劉德海 *To-Hai Liou*

政治大學外交學系教授

*Professor of Department of Diplomacy,
National Chengchi University*

一、天安艦事件前後的美韓關係

今年 3 月南韓海軍天安艦 (Cheonan warship) 在兩韓有爭議的北方界線水域爆炸沈沒事件是近期東北亞安全局勢中對南韓的角色地位影響最大的變數。該事件不僅涉及兩韓互動，而且波及兩韓與周邊四強的關係，尤其是南韓與中共、美國的關係，甚且衝擊到更寬廣層次的美中關係及整個東亞的情勢。本文主旨即在以此一事件為自變數來剖析南韓在近期東北亞安全局勢中的角色地位。

天安艦事件被南韓李明博政府視為強化韓美同盟，因應升高的北韓威脅契機，迄今南韓與美國戰略同盟的確獲得大幅強化，李明博政府得到其所需的安全保障。今年 (2010) 年 6 月李明博與美國總統歐巴馬舉行高峰會時，主動向奧巴馬提議推遲移交戰時作戰指揮權。雙方決定將原定於 2012 年完成的韓美戰時作戰指揮權移交時間推遲至 2015 年。2005 年 9 月盧武鉉政府向美國提出收回戰時作戰指揮權，2007 年韓美簽署協定，駐韓美軍將於 2012 年 4 月向南韓移交戰時作戰指揮權。再者，7 月

起至年底，韓美兩國在日本海與黃海舉行一系列大規模聯合演習。這是1976年北韓在板門店殺害美軍事件以後，34年來美國首次派出如此大規模戰鬥力參加朝鮮半島聯合軍演。7月韓美也舉行首度外長與國防部長共同參加的「2+2會議」，美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）與國防部長蓋茨（Robert Gates）聯袂出席，並在會後呼籲北韓停止對南韓進一步攻擊和敵對行為，並警告北韓只會招來更嚴重的後果。¹

二、中共對相關事件之反應與考量

儘管如此，天安艦事件卻凸顯出南韓與中共在戰略安全上的矛盾以及南韓一面倒向美國所可能付出的代價不小。南韓得到的教訓是北京有其主見，不會輕易地被南韓所左右。²中共與俄羅斯都認為南韓所公布的天安艦事件調查結果缺乏直接證據足以證明北韓是肇事者。今年5月中日韓三國外長在慶州舉行會談時，中共外長楊潔篪在會談中就天安艦沉沒事故表明哀悼之意後，重申中方在天安艦事件上的立場，稱重要的是進行科學、客觀的調查，凸顯中韓兩國間的意見分歧。在調查結果公佈之前，中共一直主張「沒有確鑿證據證明是北韓所為」或稱這是南北韓間的問題。此外據韓國媒體報導，中共在南韓政府公佈天安艦沉沒調查結果前即曾向各國表達反對將天安艦問題提交聯合國安理會的立場，認為不是個好方案。值得注意的是，5月初在韓美兩國的強烈譴責聲中，北京仍接受北韓國防委員長金正日的訪問，但溫家寶婉拒金正日盼能提供更多經援的要求。除顯示中方對北韓行為不快外，同時也有意藉此對南

¹ 美國從去年開始將與中國舉行的2+2會議稱為戰略與經濟對話，與日本的2+2會議已於2006年中斷。〈天安艦事件後的韓美聯防態勢〉，《朝鮮日報》，2010年7月22日，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/07/22/20100722000021.html。

² 青瓦台高級相關人士表示「雖然會需要些時間，但中國最終會被韓國政府提出的客觀調查結果所說服。」〈中國對天安艦事件「包庇朝鮮」的態度發生了微妙變化〉，《中央日報》，2010年5月28日，http://www.koreabrand.net/cn/now/now_view.do?CATE_CD=0028&SEQ=896。

韓示好，減少國際輿論的壓力。中共領導人擔心國際社會對北韓的強硬制裁措施不僅不會使北韓得到教訓，反而會引發金正日憤而進行第三次核試爆等更加強烈的反抗。³這是中共最不願看到的情況，北京一直把穩定朝鮮半島局勢穩定和平穩定視為最高戰略利益。

其後今年 6 月中共國家主席胡錦濤與南韓總統李明博藉出席在多倫多舉行的 20 國集團會議期間，進行會晤討論南韓天安艦遭擊沉事件，胡錦濤對於對北韓採取嚴厲措施認應慎行其事，反對任何破壞和平與安定的行爲。對於李明博所宣稱的北韓持續挑釁已嚴重威脅到朝鮮半島與東北亞地區的和平與安全，胡錦濤則強調因應複雜敏感的情勢必須以大局爲重，保持冷靜。⁴聯合國安理會討論有關天安艦沉沒的主席聲明時，中共堅決反對點名譴責北韓，同時主張在聲明中加入關於北韓否認與天安艦事件有關的內容。結果安理會的主席聲明幾乎完全按照中共的意思發佈，可見北京起了一定的主導作用。就中國而言，朝鮮半島無核化是更爲重要的問題，所以中方希望天安艦問題到此爲止，並使局面轉向六方會談。⁵

另一方面，南韓與美國積極進行軍事演習試圖藉此向北韓顯示其進一步挑釁是無法容忍的作法被北京解釋爲過度反應，尤其是到中共視爲核心利益地區的黃海進行軍演，讓北京懷疑是美國想小題大作，借題發揮擴大其影響力到黃海。北京認爲雖然這是華府在背後唆使南韓，但也對南韓很不滿，尤其在戰略上則與美國站在一邊，意圖制衡中共，這種投機的作法令北京忿忿不平，認爲這種「一邊倒」外交政策的最大受害

³ 〈韓公開調查結果 國際目光聚焦中國〉，《朝鮮日報》，2010 年 5 月 22 日，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/05/22/20100522000011.html。

⁴ 〈中韓首腦會談：溝埋まらず対北朝鮮で協議継続は確認〉，《每日新聞》，2010 年 6 月 28 日，<http://mainichi.jp/select/world/europe/news/20100628k0000e030045000c.html>。

⁵ 〈中國不參與制裁，為的是避免軍事衝突 訪北京大學國際戰略研究中心副主任朱鋒〉，《朝鮮日報》，2010 年 7 月 16 日，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/07/16/20100716000017.html。

者是南韓自己，不僅直接傷害兩韓關係，使雙方對抗不斷升級，而且也嚴重損害中韓戰略夥伴關係。⁶

可見中共的朝鮮半島政策是以戰略安全為首要的考量。在朝鮮半島的和平與安定考量下儘可能尋求平衡，所以堅持不讓聯合國安理會譴責北韓為肇事者，這也讓南韓難以諒解。南韓也認為天安艦沉沒事件發生後，北京更加露骨地包庇北韓證明南韓先前期望北京會支持南韓在聯合國安理會譴責北韓的想法過於天真。⁷而南韓極力配合美國的制衡中共的政策以增加嚇阻北韓力道，⁸結果不僅未能嚇到平壤，反而導致中共進一步加強與北韓的關係，使朝鮮半島重新出現「韓美對北中」的類似於冷戰時期的對峙局勢。

三、複雜之東北亞安全局勢發展

南韓國內對聯合國安理會討論有關天安艦沉沒的主席聲明感到很有挫折感，與其原先所期望的具有法律效力的決議案有很大的差距，尤其認為中共一味偏袒北韓，使 UN 安理會的主席聲明竟未點名北韓是罪魁禍首，讓南韓在國際上頗感尷尬。連一向對北韓抱持極為負面看法的保守的『朝鮮日報』社論甚至主張應與北韓改善關係以制衡中國的崛起。「中國對北韓的影響力有時也會帶來積極的效果，但更多的將是阻擋韓國前進的道路。這一事實通過天安艦事件已得到了驗證。過去韓國只依賴於通過中國影響北韓的方式，如今對於這種外交戰略與戰術，應全面進行重新評估。如果像當前一樣通過中國影響北韓的方法行不通，不得不謀

⁶ 〈學者：倒向美國，韓國將害了自己〉，《中評社》，2010年8月30日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/3/1/5/101431504.html?coluid=5&kindid=24&docid=101431504&mdate=0830205333>。

⁷ “Noose Tightening,” *The Korea Herald*, July 22, 2010, <http://www.koreaherald.com/opinion/Detail.jsp?newsMLId=20100722000514>。

⁸ 〈사실：한·미 2+2 회의, 동북아 새 안보질서〉，《每日經濟》，2010年7月21日，<http://news.mk.co.kr/column/view.php?sc=30500003&cm=사실&year=2010&no=386156&relatedcode=&wonNo=&sID=>。

求通過改變北韓來影響中國的方式。目前北韓純粹在依靠中國維持政權，而只有改變南北關係，才能在這種北中關係中找到機遇。而這種機遇將再次為南北關係帶來新的變化。最終跨越「北中同盟門檻」的關鍵在於南北關係。」⁹

另一方面，值得注意的是，在聯合國安全理事會發表譴責天安號沉沒事件的主席聲明後，北韓強調願意經由六方會談推動無核化的努力，並希望能夠重返六方會談。同時立即表現出友善態度，提議與聯合國司令部舉行將級會談，試圖趁機孤立南韓。因為美國盼能恢復六方會談與中共立場一致。而日本與俄羅斯也樂見六方會談的重開。因而使南韓陷入困境，因為李明博政府堅持北韓必須為天安艦道歉後才願參加六方會談，也要求美國採取一致立場。在此背景下，當北韓向南韓要求糧食援助時，李明博政府改變其態度提供糧援，同樣地當北韓提議兩韓就分散家庭互訪舉行會談，¹⁰南韓也願意與北韓進行對話。

總之，天安艦事件已經凸顯東北亞國際關係的特徵，即國際關係經濟化、世界經濟區塊化、中國的崛起與中美兩強競合。南韓與美國把天安艦事件看成是北韓「未經挑釁的攻擊」(unprovoked attack)，而中共則從 60 多年來兩韓敵對的角度來剖析此一事件。而李明博政府試圖遊說中共不成功亦可看出小國力圖主導國際情勢的侷限性，大國間的關係與利益才是關鍵因素。換言之，美中兩強的競合才是東北亞安全與和平局勢的關鍵，最後軍演也在考慮到北京反對而可能被迫修改原訂計畫。

四、中美兩強夾縫中之南韓政策發展

韓美原本計畫 6 月末或 7 月初在西海實施聯合軍演，以應對北韓攻

⁹ 〈社論：跨越「北中門檻」的關鍵在於南北關係〉，《朝鮮日報》，2010 年 7 月 14 日，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/07/14/20100714000018.html。

¹⁰ 〈南北離散家屬會面難關重重〉，《朝鮮日報》，2010 年 9 月 25 日，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/09/25/20100925000012.html。

擊天安艦的行爲，其後改爲 7 月末在東海和西海實施韓美聯合對潛軍事演習。演習分在東海和西海實施，但因中共抗議將主要以東海爲主。美國第七艦隊的航空母艦喬治—華盛頓號（USS George Washington）也將只參與東海演習。對此，中國外交部和人民解放軍公開表示反對。在這種情況下，韓美意識到中共的反感，不得不更改軍演海域。¹¹不過，美中兩強都不願見到朝鮮半島情勢緊張危急兩國的國家利益（經貿利益），更不願爲兩韓的紛爭而捲入戰爭的漩渦。所以，未來朝鮮半島情勢緊張與緩和之關鍵仍掌在美中兩強手中，若兩強交集利益大於利益衝突，兩韓僅能調適自己來適應兩強的政策。而當兩強利益衝突大於交集利益，兩韓或可因此而有所斬獲，但是戰果將可能難以持久，且可能會因選邊而得罪另一方而導致兩極對峙的局面出現，甚至有可能會得不償失。誠如『東亞日報』所指出的，「我們將天安號事件放在南北關係問題上進行考慮。但是，美國和中國卻是從世界戰略角度看待天安號事件的。若繼續迎合強國，看強國臉色行事的話，一個不小心便會成爲強國世界戰略的犧牲者。因此，我們應推進以國家利益爲先的外交」。¹²更何況，南韓的戰略利益雖在於美國的聯盟，但是其經貿利益卻是在中共，且對中國大陸的依賴有增無減。中共是南韓第一大貿易夥伴與第一大出口市場，且兩國的雙邊貿易總額已比韓美與韓日貿易總額加起來還多。再者，亞洲經濟整合加速，世界經濟不景氣，中國大陸已漸崛起成爲世界市場，又是亞洲經濟整合的龍頭，在在都使南韓不能輕忽中共的反應。

¹¹ “Joint Naval Drills,” The Korea Times, July 15, 2010,

http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2010/07/202_69474.html。

¹² 〈迎合強國，只靠外交難守國家利益〉，《東亞日報》，2010 年 7 月 13 日，
<http://china.donga.com/big/srv/service.php3?bicode=080000&biid=2010071346318>。