

韓國觀點下重啟韓中日峰會之展望

Prospects for Restarting the Korea-China-Japan Summit from Korea's Perspective

林志豪

國防安全研究院

chlin@indsr.org.tw

壹、前言

第 10 屆韓中日外長會議在 2023 年 11 月 26 日於釜山落幕。雖然會後並無共同記者會，也沒有共同會議成果，根據三方事後各自發表的公開資料顯示，未來三方將持續促進舉辦三國峰會。韓國目前擔任「韓中日三國協力事務局」(TCS) 輪值議長國，尹錫悅政府基於內外部考量，將於 2024 年持續積極爭取在首爾召開韓、中、日三國峰會。實際上，自尹錫悅上任之後，韓國除持續促進韓中峰會之外，也積極推展韓、日、中三方高層交流，但從目前為止的跡象來看，即便韓方有意舉辦，基於東北亞地區安保議題、韓美日內部因素與美中關係等因素，短期之內三國峰會應難以實現。本文試以韓國觀點為中心，檢視重啟韓中日峰會的可能型。

若從韓國的視角來看韓中日關係，首先必須要維持韓中協力關係，在諸多議題維持廣泛交流，避免捲入不必要的區域紛爭，敦促中國在北韓問題做出具體回應。即便目前「韓美」和「韓美日」在

安保領域已建構強而有力的互助基礎，但從韓國於 2023 年與中國之間的公開外交互訪內容來看，韓國不斷試圖努力減緩中國對韓美和韓美日安保體系所造成的憂慮和不滿，並輔以韓中日三國對話機制，預期在產業供應鏈、北韓問題等部分，維持或擴大現有的對話管道。然而，2024 年是中朝與中俄建交 75 周年，中國極有可能再次以朝中和中俄關係作為牽制手段，擴大中俄對韓日的軍事威嚇，成為韓中和韓中日關係的不確定因素。

至今為止，韓、中、日已舉辦過 8 屆三國峰會，歷屆會談內容也可反映出韓國與美、日、中之間的關係變化，以及南北韓局勢發展。如果從韓中建交以後，通常韓國總統會訪問中國 1-2 次，或在其他國際場合進行雙邊會談或進行三邊峰會。而韓、中、日峰會自 2018 年開始至今已在李明博任內舉行 5 次，朴槿惠任內舉行 1 次，文在寅任內舉行過 2 次，尹錫悅任內目前則仍未舉行過三國峰會，僅在 2022 年 11 月 G20 峰會中與習近平進行過短暫會面。目前韓中雖然仍舊維持高層官員互訪和各項二軌對話，但雙邊關係發展逐漸趨於遲緩，確實已難再重回過去 2010 年代的盛況，但韓中雙方在區域安全的穩定發展，確實有及其相關的共同利益，也有其必要進行更高層級的對話。

根據韓國銀行統計資料，中國估計明年經濟成長率為 4.5-5.5% 左右，雖然還未定案，對於相當程度依賴中國市場的韓國而言，這可能會產生不確定的影響。韓國對中國的出口額逐漸減少，只占整體的 19.8%，這應會讓中國透過外交和各式手段改善韓中關係，維持維繫韓中經濟關係。而這部分韓中兩國未來該如何達成雙贏的共識，可能還未有具體答案。由於尹錫悅政府的《印太戰略》優先提升韓美關係，改善韓日關係，最後才是緩和韓中關係，這可能會讓

韓中關係漸行漸遠，但也意謂韓中之間矛盾已無法再用提升經濟合作的方式覆蓋。

2024 年是朝中建交 75 周年，中國外交部公開表示「願意與北韓一起，加強溝通協調，深化各領域交流合作」，可預期未來朝中之間交流將會恢復甚至是超過疫情之前的規模，這可能是基於韓美日為主的共同壓力，使得朝中雙方暫時摒除成見，加強朝中俄之間的協力合作關係。另一方面，中國對於朝俄軍事交流置若罔聞，也對於北韓軍事挑釁未有太多反應。這將會是尹錫悅政府後半段任期所面臨的挑戰，為了能夠貫徹《國家安全戰略》所設定的目標，比起韓中日峰會，韓國應會在合適的時機之下，透過各種形式，先行促成韓中峰會或韓中日峰會之前的「會前會」。

貳、韓國與「美日中」之間的再平衡

自拜登政府上台之後，美中對峙加劇，韓國過往的模糊避險模式在文在寅政府末期已出現瓶頸，韓國進而逐漸採取戰略明顯路線，在周邊議題表態。實際上韓國國內保守派和進步派，對於韓中關係的政策目標並無明顯區別，皆是以北韓問題為核心的政策取向，關鍵在於韓美安保同盟和韓日關係的認知差異。不過韓中關係目前正面臨許多難題，主要在於韓中經貿赤字、韓國經濟對中國過度依賴、北韓問題的不同調等問題。

不管如何，雙方正試圖尋找新的發展發向，儘可能維持「求同存異」的互動關係。根據 2023 年 9 月 26 日杭州亞運開幕式時，韓國總理韓德洙與習近平的對話內容來看，目前雙方最大共識應是維持「相互尊重和友好協力的關係」，但無更進一步的具體細節。意即韓國的對中政策或將無法對北韓產生任何的牽制效果，甚至是任何

的影響。而北韓將依照其自身的戰略緩衝地位，持續擴大發展非對稱武力和軍事衛星。

金正恩政府就任至今，北韓已在各式彈道飛彈和宇宙航太科技獲得進展，朝俄關係更是進入前所未有的新階段。而中國從 2022 年開始擴大對台灣周邊的軍事挑釁，也讓韓日開始重新審視台海局勢與北韓問題的聯動性。目前韓、美、日之間的三角共助關係，在尹錫悅政府任內應不會有太多的改變，惟美國總統大選和日本國會選舉將可能成為三角互助關係發展的不確定因素。基於上述諸多因素，韓國在修補韓中關係同時，也會極力持續穩定韓日關係。韓日之間目前仍有諸多的歷史問題懸案需更進一步的處理，韓日雙方的內部民意也面臨極大的挑戰。日本執政黨主要派系和政治人物對於韓日關係、朝日關係和對外政策的立場差異，將可能會影響韓日關係發展，這或將成為韓日之間的不確定因素。

參、韓國國內政情對「韓中日」關係的影響

尹錫悅政府上任至今，大部分民意調查結果顯示其支持率始終未超過 40%，另根據近期多份韓國政黨支持度調查結果顯示，除了首爾和部分地區，基本上朝野兩黨在各地區依舊維持既有的基本盤，但目前在野黨明顯以些微差距，領先執政黨。尹錫悅政府目前也面臨朝小野大的政治困境，內閣人事聽證會曾多次引起府會衝突，大法官任命案被國會全面否決，從尹錫悅上任直到 2024 年 1 月 5 日為止，也對國會發動 4 次否決權，共 7 個法案被退回國會重新議決。由於韓國實施三權分立的總統制，實際上尹錫悅在其任內施政應不會受到太多阻力。若以過去韓國政治慣例來看，國會議員選舉通常可看作是總統的「期中考」，可部分反映民眾對政府的施政滿意

度，政府也可藉此修正施政細節。尹錫悅政府目前在大的挑戰主要在內政和經濟方面，以及對外政策實行之後的民意溝通，若此部分能夠處理妥當，應可避免再次出現任期結束之後政策路線被全面翻盤的情況。

基於韓國國內因素，中國可能持續保持觀望態度，同時也透過半官方和民間學術交流的方式，改善中國在韓國形象，而這方面目前看起來確實有所成效，韓中雙方應會持續透過「韓中日三國協力事務局」在經濟、保健和文化領域持續對話，這也應該是韓國朝野對於韓中和韓中日關係的經營，明顯較有共識的部分。

不過中國對於北韓問題和韓半島局勢依舊保持消極態度，韓中之間對於區域安全的「核心利益」的認知差距越來越明顯。未來須持續關注北韓政權的穩定和朝中關係發展，中國未來可能藉此展示對北韓的實質影響力，或以此平衡朝俄關係。由於北韓預計 2024 年將會有一系列新的衛星火箭和彈道飛彈試射，北韓目前也與韓日無任何中高層級以上的互動，再加上烏俄戰爭長期化，使得朝中俄三國的安全利益明顯漸趨一致，未來朝中或朝中俄關係勢必會成為韓中日關係發展的不確定因素之一。

另外，前述北韓問題在內的印太地區安全議題，也是近期韓中日三國部長會議不斷提及強調的內容，目前三方僅止於各自表述。此部分可能會成為未來韓中日峰會成功與否最重要的關鍵。簡而言之，中國為了避免美中勢力在韓半島出現失衡的情況，使得未來入侵台灣的時候，出現不必要的阻礙。近期中國應會持續維持韓中日之間的高層對話管道，待韓日未來的國內政情變化，以經圍政反制美國對中國的制裁網。

肆、結語

總結而論，美中競合關係結構深刻影響韓、日、中關係，韓國時常以此調整在美、日、中之間的擺盪幅度，以維持韓半島局勢穩定。然而近期韓日明顯受到中國在印太區域的軍事擴張威脅，使得雙方暫時擱置歷史和領土問題，在美國主導下建構韓、美、日互助關係。自拜登政府主導之下，參方首次形成共同互助關係，確實讓北韓如坐針氈，但目前的韓日關係明顯是以尹錫悅和岸田文雄之間的個人情誼建立而成，若日本未來舉行大選，新任日本首相是否能持續關係，避免再次出現歷史和領土爭議等對峙局面，確實解決兩國之間的賠償訴訟問題，這都考驗未來韓日和韓美日關係持續，也會對韓日中關係產生新的效應。

以韓國的觀點而言，以「韓美日+韓日」關係為基礎，修復韓中關係並促成更進一步的韓、中、日關係，是目前尹錫悅政府的首要課題，但實務上可能具有許多不確定性。另外，韓日與日中關係也仍然有許多課題需要解決，近期美中和美俄之間有多起軍事對峙事件，也因北韓問題和台海問題，韓、美、日、中四方在東北亞地區的集團化發展已無可避免，基於安全訴求，韓、日、中峰會更顯得其必要性。

然而，韓、美、日三方軍事合作對朝、中、俄產生的安全上壓力，短期內應難以看到緩解跡象。因此，近期韓、日、中應會持續以現有且已相當成熟的三國對話平台維持部長層級以下的技術官僚或民間會議。以韓國立場來看，若能在明年上半期舉行韓、日、中峰會，將有助於韓國國內政情，但如同前述諸多外部因素，三邊峰會短期之內應難以實現，但不排除會以其他國際會議為契機，間接促成韓、日、中會談。