

美中權力角力下日本與南韓之策略選擇

The Strategic Choices of Japan and South Korea under the Power Struggle between the United States and China

劉鐵軍

台灣大學共同教育中心

tiehchun26@ntu.edu.tw

壹、前言

自 2018 年美中爆發貿易戰以來，已導致全球供應鍊版塊出現變化，加上 2022 年 2 月爆發的烏俄戰爭、北韓飛彈試射及中國「圍台軍演」所引發的台海危機，在在都牽動著東亞局勢的發展。期間又有美、日、韓領導人的更迭，以及年底中國第二十次中共全國黨代表大會的召開，增添了許多不確定因素。身居風暴中的日、韓兩國應如何避免捲入美中「修昔底德陷阱」(Thucydides' Trap) 的魔咒值得關注。

事實上，為因應中國崛起威脅美國在全球的領導地位，美國前總統歐巴馬推動「亞太再平衡」戰略，將中國定位為「既是競爭者又是夥伴」。川普總統上台後，美中對抗已從政治、經濟、金融、科技甚至軍事走向全面的白熱化。甫上任的拜登總統與川普的亞洲政策不同，川普的「美國優先」政策著眼於與個別夥伴單獨結盟及經濟單邊主義，拜登則是採取聯盟策略以圍堵，對中國政策定調為「競

爭而不對抗」。

儘管烏俄戰爭正如火如荼地進行，拜登仍於 5 月展開上任後的第一次亞洲行，凸顯印太地區是美國的優先事項，而日、韓兩國更是美國新印太戰略在東北亞的關鍵。日、韓兩國皆為美中亟欲拉攏的對象，夾在美中兩大強權抗衡下的日、韓，要如何既能「左右逢源」又能「趨吉避凶」，成為兩國政策的重要選擇。

貳、日本對美中權力關係的轉變

一、日美權力關係的轉變：扈從→合作→同盟

二戰結束後，美國承擔了防衛日本的主要責任，雙方在 1951 年簽署《日美安全保障條約》。¹根據當時條文，日本單方面接受美軍防衛，無異形同是美方保護國，雙方存在權力不對等的扈從關係。1960 年，雙方再次簽署《日美相互合作與安全保障條約》，²新約雖然取消舊約中美軍得以鎮壓日本內亂等爭議條款，仍維持「主從關係」。1978 年，雙方又通過《日美防衛合作指針》、1996 年的《日美安全保障聯合宣言》及 1997 年的《日美防衛合作新指針》，³雙方權力才趨於平等地位。

¹ 美國與日本在 1951 年簽訂《安保條約》之外，尚簽署了一份《行政協定》。這兩份文件規範了美國不但可鎮壓日本境內動亂，且為維護遠東和平與安全，更可不经事前與日本協議而出動駐日美軍，並可以任由美國單方面決定將核武運入日本。這些規範明顯地干預日本的內政，引起日本國內相當大的爭議。

² 新約中的第 6 條規定：「為了對日本的安全有所貢獻，以及維護遠東的國際和平與安全，美國被允許得使用其在本國境內的陸、海空軍設施與地方（基地）。」條約中對於「遠東地區」的定義模糊不清，成為日後主要的爭議點。

³ 1978 年版〈指針〉規定，自衛隊只能在日本本土受到威脅時才能與美軍合作。1997 年新修訂〈指針〉，意謂當美軍艦艇在日本周圍遭遇飛彈攻擊時，日本自衛隊可以給予支援。新版重要的修訂，是排除自衛隊活動的地理限制，另外美國期許日本在維和任務、人道和災難救援、彈道飛彈防禦等國際事務上，扮演更重要的角色。

1991 年蘇聯解體，代表持續近半個世紀的冷戰和兩極格局結束，日美防衛的假想敵也從蘇聯轉為中國與北韓。《防衛合作新指針》成為冷戰後東亞安全環境的新架構及兩國相互合作的基礎，使美國在亞太地區的駐軍能夠保持更彈性的機動運作，日本所扮演的角色也更為積極。近來由於中國積極強化南海主權，以及對台武力威脅不斷升級，日本正加速推進日美軍事一體化。日本前首相安倍晉三更公開表示「台灣有事就是日本有事，也是日美同盟有事。」目前日本正在強化「台灣有事」的預應能力，積極參與美國及其盟國以針對中國武力威脅台灣所採取的軍事行動，並且在加強日美軍事聯盟、應對台海地區的軍事威脅作出了新的重要承諾，兩國關係已由扈從走向同盟。

二、日「中」權力關係的轉變：疑懼→妥協→對抗

二戰結束，日中兩國在 1972 年走向關係正常化，建交後的日本對於中國始終抱持著疑懼的態度。原因在於兩國存在著多年懸而未決的領土主權爭議（釣魚台），此外日本發動侵華戰爭引發中國人民普遍的仇日心態，以及日本欲修改「和平憲法」擴張軍武，造成亞洲國家的恐懼與不滿，甚至透過歷史教科書的審定制度，對殖民統治、侵略戰爭、南京大屠殺等罪行推卸責任，致使兩國的關係逐步惡化。

隨著中國經濟的快速發展，日中兩國的關係也因彼此的經貿合作而開展，過去陷入低潮的日中關係，在 2018 年安倍晉三訪中後出現突破性進展，為提振日本經濟安倍只得將領土主權爭議及歷史問題先放一旁，向中國妥協，後冷戰結構下日中關係的互賴與不確定性出現「政冷經熱」狀態。

綜觀而論，從冷戰時期以來日中關係的發展都離不開美國因素的影響，冷戰結束後，「中國威脅論」適時出台引起周邊國家以及美國憂慮，美國擔心中國崛起會影響到其在亞太地區的國家利益，轉而將中國視為「潛在的競爭對手」，並利用《日美安保條約》將中國的勢力侷限在「第一島鏈」之內，⁴致使日本對中國的態度也逐漸轉趨對抗。

參、韓國對美中權力關係的轉變

一、韓美權力關係的轉變：依賴→矛盾→權衡

韓美關係的發展與韓戰緊密相扣。1950年韓戰爆發，為了讓美軍更有效率地對抗北韓入侵，同年7月韓美簽訂《大田協定》將軍事指揮權交予美軍。1953年韓戰結束，韓美再次簽署《韓美共同防禦條約》給予美國在其領土及其周圍部署陸、海、空軍的權力。韓戰的爆發讓韓國發展成為獨立自主國家的導向暫停，轉而更加依賴美國。

戰後的韓國利用自身企業、科技條件創造所謂「漢江奇蹟」，在滿足經濟條件後安全議題自然才是韓國的重中之重。為因應北韓不斷地進行核子試爆及飛彈試射引發的區域安全憂慮，韓國長期以來依恃著韓美軍事同盟作為自身安全保障，但川普上任後卻多次要求韓國須全額負擔美軍駐軍費用，並考慮削減美軍規模，甚至無預警宣布無限期停止兩國聯合軍演，使得原本牢不可破的韓美同盟關係出現裂痕。

⁴ 林煥廷，〈中日關係的發展與影響因素之研究〉，《展望與探索》，第5卷第8期（2007年），頁73。

在朝鮮半島問題上韓美也出現不同調的立場。文在寅總統上任後提出「朝鮮半島和平構想」，積極尋求韓朝交流與對話以逐步恢復信任，並循序漸進解決朝鮮核問題建立和平機制，甚至促成美朝領導人的「世紀峰會」。⁵無奈韓美側重點不同，美方較注重朝鮮棄核的推進，其進度與解除聯合國制裁相連；韓方著重朝鮮半島的和平進程，希望終止《停戰協定》簽署《和平協定》，結束對峙狀態。文在寅政府也致力提升韓國對朝鮮軍事的遏制能力，要求加快改革早日收回戰時指揮權，以強化自主能力。

為修補與韓國的關係，拜登亞洲行的首站便是韓國，希望強化韓美間的經濟與軍事關係。甫就職的尹錫悅總統也一改前朝「親中路線」，但又擔心過於傾美而影響韓中關係，因此對於之後到訪的美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）以休假為由未安排會面，雙方僅透過電話進行會議。此舉是為了避免在美中關係的敏感時刻，被貼上「反中」標籤甚至被迫選邊站，顯現對美國外交策略上的權衡。

二、韓中權力關係的轉變：敵對→合作→搖擺

韓戰被認為是形成韓中之間直接敵對關係，並把中國介入韓戰視為促使朝鮮半島走向分裂的重要因素。韓戰結束後，為了緩衝來自北韓的威脅，以及促進韓國的對外貿易，開始積極推動與中國之間的合作。在進步黨執政期間，韓國的中國政策因雙方對北韓政策的高度同調，故無論在政治、安全或經貿等方面，韓中幾乎都是聯手對付美日的局面。⁶保守黨執政後則出現了明顯的轉向，美韓關係

⁵ 2018年6月12日在新加坡召開，由美國總統川普與北韓領導人金正恩會面。這是兩韓達成停戰協議65年後，首次有現任美國與北韓領導人會見，期待透過對話解決長達25年的北韓核武爭議。

⁶ Li, Ming-jun. 2013. "Hanguo de zhongguozhengce" [Korea's Policy toward China].

迅速修復並不斷強化，韓朝關係不斷惡化，韓中關係也頻起波瀾。⁷

2016年，朴槿惠政府宣布允許美國在韓國部署「薩德反飛彈系統」(THAAD)，引發中方抗議和經濟制裁，翌年就任的文在寅在美中之間走「戰略模糊」的外交路線，並提出「三不原則」，⁸以安撫中國。尹錫悅上任後表示將強化韓美軍事同盟，並力促韓美關係升格為「全面戰略同盟」。美國雖是韓國最大盟友，但中國是最大經濟夥伴，與中國對立並不符合國家利益，另造成韓國最大軍事威脅的是平壤而非北京，因此與美中之間關係呈現搖擺狀態。

肆、從左右逢源到趨吉避凶（代結論）

一、日本的策略選擇

(1) 外交上廣結善緣：從歷史觀點看，日本曾殖民朝鮮並發動侵華戰爭，自然擔心受到來自北韓、中國的報復，所以必須找一堅強後盾「美國」作為保險，美國也需要在亞太地區找到一個可靠盟友，兩國形成互賴關係。就現況而言，日本把自身安危完全押注在美國身上，此一做法似乎過於冒險，未來的日美關係仍維繫在美國領導人的亞洲政策選項，川普若有機會再度回鍋，日本必須思考「聯美制中」是否是個好選項。

美國試圖推動的「印太戰略」和美日印澳組成的「四邊安全對話」(QUAD)，其概念雛形都源自於安倍的構想。日本應在此基礎上

Taiwan International Studies Quarterly, 9 (4): 63-85.

⁷ Wang, Xiaoke. 2015. "Shixihanguoguoneizhengzhijiyinsu dui zhong-han guanxi de yingxiang" [The Effect of ROK's Domestic Political Factors to China-ROK Relations]. *Collected Papers for Korean Studies*, 1: 78-91.

⁸ 所謂「三不原則」即南韓不參與美國的導彈防禦體系、不追加部署「薩德」系統、不加入韓美日軍事聯盟。

持續與印太區域內國家，建構政治外交、海上安全以及經濟貿易等綜合性戰略，透過與具有同價值觀的民主國家合作，摒棄單打獨鬥或梭哈作法，在對外關係上廣結善緣，似乎才應是日本的最佳政策選擇。

(2) 經濟上獨立自主：根據日本內閣府 2022 年 2 月公佈的貿易分析指出，日本對中國供應鏈的依賴程度是美國的兩倍，因此擺脫對中國的依賴是日本當務之急。日本在 2010 年因釣魚台主權紛爭遭中國限制稀土出口，加上近來受新冠疫情影響，中國封城導致生產線停擺、供應鏈斷鍊，使得日本經濟接連受到衝擊，皆加速日本經濟與中國脫勾的決心。

目前日本藉由參加多個經貿組織擺脫對中國的依賴已見初效，除了「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP) 已正式生效，並利用自身主導之「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP) 平台獲取更多的自主權。除此之外，日本也決定加入美國拜登政府主導的「印太經濟框架」(IPEF)⁹、「晶片四方聯盟」(Chip 4)¹⁰，深化與美國的經濟合作，並與區域內國家建立多邊伙伴關係以分散風險。

(3) 軍事上避免衝撞：日前中俄大型聯合艦隊從日本海穿越津輕海峽進入太平洋，被認為是向日本發出警告並示威，顯示東北亞的緊張情勢正日益升高。在台海議題上，中國 8 月對台進行的「圍台軍演」，有 5 枚飛彈落入日本經濟海域，成為日本的迫切性國家安全危機，也意謂琉球及日本西南諸島因台海戰爭風險而遽增。

⁹ 所謂「印太經濟框架」是美國總統拜登 2022 年 5 月 23 日在日本東京正式宣佈啟動，聚焦在數字經濟、供應鏈、綠色能源、稅收與反腐這四個領域作為支柱，加強成員國之間的一體化。

¹⁰ 晶片四方聯盟 (Chip 4) 是美國於今年 3 月提議與韓國、日本和台灣組建，以加強半導體供應鏈合作。

日本首相岸田文雄表示，現階段最主要的安全與防衛政策就是應對中國的軍事威脅。為強化防衛能力，日本 2023 年度防衛預算編列 5 兆 5000 億日圓（約新台幣 1 兆 3000 萬元）創下新高，¹¹這無疑是向中國發出明確信號，兩國勢必引發新一輪的「軍備競賽」。在戰略上，日本應與中國維持「交往」與「避險」策略，若一味地向美國傾斜，一旦擦槍走火或誤判情勢，日本恐將捲入美中衝突下的「代理人戰爭」。

二、韓國的策略選擇

（1）外交上保持彈性：韓國主要威脅來自北韓，雖然有《韓美共同防禦條約》以為屏障，但要遏阻北韓仍需中國支持。因此在外交上須保持彈性，既與美方保持同盟關係，在戰略上也儘量不抵觸中國。此外，在面對詭譎多變的東亞情勢，日韓兩國仍須共同合作承擔，因此化解雙方的歷史恩怨、修補裂痕是優先選項。

在台海議題上，韓國無須也沒必要因聲援台灣而觸怒中國。過去韓美峰會從未有對台灣議題發言的紀錄，即便應美國要求表態支持台海和平穩定立場，韓國也僅需保持中立，如此可對美國有所交待，也不會與中國對立，在外交作為上不致於進退失據。

（2）經濟上擺脫依賴：相較於日本，韓國對中國經濟依賴的程度更深。在 2021 年韓中雙邊貿易總額相當於當年韓國和美國、日本以及歐盟貿易規模的總和。事實上，韓國正面臨美中科技新冷戰的局面，美國日前提出「晶片四方聯盟」（Chip 4）構想，欲加強對中國半導體和晶片研發的控制，劍指中國意味濃厚，這讓努力在美中

¹¹ 楊明珠，〈日本新年度國防預算 5.5 兆日圓創新高〉，《中央通訊社》，2022 年 8 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202208050405.aspx>

角力下平衡的韓國陷入兩難。

由於韓國在材料和設備方面和中國有合作，加上韓製晶片有六成是銷往中國，針對美方提出加入「晶片四方聯盟」的要求，尹錫悅表示將有條件地加入，也就是向美方提出包括尊重「一個中國政策」，不對中方施加任何出口限制等，這樣的局勢造就意識形態的對抗。換言之，當自由民主與獨裁威權的兩個陣營壁壘越築越高，就連產業鏈（供應鏈）都不得不層次分明地選擇要靠向哪一邊。¹²對韓國而言，加強與美國的經濟合作以擺脫對中國的依賴短時間內不易達成，但唯有降低對中國的依賴才能解脫束縛。

(3) 軍事上避免挑釁：美朝進行「世紀峰會」後，金正恩透過施展靈活外交的方式，不僅鞏固了自身統治權力，還令美韓的處境難堪。尹錫悅上台後對北韓改採強硬態度，他批評文在寅政府對北韓採取綏靖的時代已經結束，強調這種做法過去五年來已被證明是失敗的。

北韓從 2022 年初以來就不斷進行飛彈試射，截至 6 月已經發射了 31 枚飛彈創下新高紀錄，另根據各種跡象研判，北韓已經為下一次核子試爆做好準備。為回應北韓的挑釁，韓美兩國於 8 月 22 日展開代號為「乙支自由護盾」(Ulchi Freedom Shield,UFS) 的演習，此舉已重新點燃朝鮮半島緊張局勢。兩韓曾在前總統金大中時期露出和平曙光，也曾在李明博總統任內劍拔弩張，尹錫悅在向美國站隊的同時，應避免在軍事上過度挑釁、刺激北韓，讓朝鮮半島遠離戰端才是上策。

¹² 陳昭南，〈東北亞形勢日益吃緊 美日韓結成抗中軍事同盟〉，《NEWTALK 新聞》，2022 年 5 月 28 日，<https://newtalk.tw/news/view/2022-05-28/761617>

