

學術論文

朴槿惠時期韓國「避險」外交與意義

South Korea's "Hedging" Strategy under the Park Geun-hye Administration

楊文楓 *Yeung Man Fung*

淡江大學國際事務與戰略研究所博士生

*Ph.D. Student of Graduate Institute of International Affairs and Strategic Studies,
Tamkang University*

摘要 / Abstract

自李明博政府以來，韓國不但需要直接面對北韓的壓力，甚至需要面對美中大國關係與韓日關係惡化所帶來的負面影響。這些挑戰使韓國外交舉步維艱。因此，韓國在朴槿惠時期，為了抵消來自北韓與區域局勢的風險，朴槿惠政府打破韓國以往的外交常規。除了強化對美國的同盟關係以及維持對北韓採用較務實的政策，朴槿惠政府嘗試與中國建立緊密的政治與經貿關係，從而利用中國的影響力，牽制北韓的挑釁。除此，朴槿惠政府更提出區域整合的倡議，不但使北韓融入該等倡議中，以規範北韓行為，而且更希望刺激東北亞經濟發展。

因此，朴槿惠政府採用更多元的外交政策，以回應來自北韓以及區域局勢所帶來的挑戰，並同時減少過度依賴一項政策所造成的風險，從而兼顧韓國的國家安全以及經貿的利益。換言之，朴槿惠政府的外交政策可視為「避險」策略。有見及此，本文旨在探討韓國在朴槿惠政府時期所採用的「避險」策略，從而探討槿惠政府的外交政策為韓國所帶來的影響。無

可否認的是，朴槿惠希望能突破韓國的外交困境。然而，由於區域的發展超出預判，以及在朴槿惠遭彈劾下台後，新政府改變了前任的外交政策，使朴槿惠的外交策略以破局收場。

Since the Lee Myung-bak administration, South Korea has found it onerous to handle challenges from North Korean provocation, Sino-U.S. competition, and the deterioration of the ROK-Japan relationship. Therefore, in Park Geun-hye's "hedging" strategy, she attempted to offset risks from the region by engaging with North Korea, intensifying the relationship with the U.S. and China, and promoting regional integration.

This paper will discuss the implementation of Park's "hedging" strategy and the implications to South Korea. Although the Park Administration tried to overcome risks from the region by a "hedging" strategy. However, Park's policy failed since the development in Northeast Asia went beyond her estimation.

關鍵字：「避險」策略、美韓同盟、朴槿惠、「信任政治」、「亞洲悖論」

Keywords: "Hedging" Strategy, U.S.-ROK alliance, Park Geun-hye, "Trustpolitik", Asia-Paradox

壹、前言

在大國政治下，小國必須確保自身的安全以及獲得更多的經濟利益。在眾多小國回應大國的案例中，其中以韓國的案例是值得探討。與其他案例相比，韓國需要面對更多的風險以及不確定性。自李明博政府以來，韓國不但要直接面對北韓的挑釁，而且要面對中國崛起以及在歐巴馬政府以來中美競合關係的風險。此外，韓國亦要面對與日本之就歷史問題與領土問題上的爭端，使韓國的外交舉步維艱。

在朴槿惠就任後，雖然保留了對北韓採較務實與慎重的外交政策，但是朴槿惠政府亦改變了李明博政府部分的外交政策。朴槿惠政府不但強化美韓同盟的關係，而且強化與中國的關係，從而利用中朝之間的同盟關係，令中國能牽制北韓的挑釁，從而達到「以中制朝」的效果以及獲得巨大的經貿利益。與此同時，她試圖與日本改善關係，從而與日本共同應對北韓的壓力。因此，朴槿惠政府開拓更多的外交選項，以抵消來自北韓、中美競合以及自來區域的風險與不確定性。除此，朴槿惠政府不但旨在刺激東北亞的經濟發展，更希望將北韓納入該倡議中，令北韓享受經濟發展的同時，利用區域經濟整合的成果，規範北韓的行為。因此以「避險」策略檢視韓國的外交策略最為適合。

因此，為了討論韓國在朴槿惠時期的「避險」策略，本文首先回顧學者與官方對韓國外交的觀點與論述，以及討論傳統國家生存策略（平衡與扈從）為何不足以令小國面對國際與區域局勢的挑戰，因而採用「避險」策略以抵消它們所面對的風險。之後，本文將會探討朴槿惠對外交政策的思考與脈絡，從而討論朴槿惠政府如何實踐之，以達到「避險」的效果。雖然朴槿惠政府希望採用「避險」策略，使韓國能突破其外交困境。然而，由於區域的發展超出其的預判、國內的制約以及韓國政府的換屆，使韓國的外交在朴槿惠遭彈劾下台後面遭受更大的困境。

貳、國家的生存策略與韓國的外交

為了探討韓國的外交，本段落首先歸納學者以及韓國政府對區域局勢、韓國國際處境與外交的論述並探討傳統意義上的國家生存策略：平衡（內部平衡與外部平衡）與扈從策略的特點與限制。從而討論小國與中等國家採用「避險」策略的原因以及其具體作為。

一、與韓國外交相關的論述

首先，根據學者 Scott A. Snyder 的觀點，韓國的外交面對兩個「交叉點」。首先，韓國需要在維持與美國同盟關係，與此同時韓國亦希望維持主權或在國際事務上的自主性；此外，韓國要在「狹隘主義」(Inward-focus Parochialism) 與「經濟互賴驅使下的國際主義」(Economic-interdependence-driven Internationalism) 中作出選擇。前者是指韓國在韓戰之後一直面對北韓的挑戰，使韓國只能集中應對北韓以及實現朝鮮半島的統一，而後者是指韓國在經濟高速發展與韓國的國力提升後，韓國決策層開始將注意力投放在國際參與中，使韓國在全球治理有扮演具建設性的角色。¹

另外，Scott A. Snyder 更提到以下因素影響韓國外交的選項：(1) 地緣政治因素，由於地理因素，朝鮮半島自韓戰以來一直成為了大國角力的場地，使韓國的外交一直受制於大國。此外，隨著後冷戰時期的局勢發展與韓國更融入區域事務，韓國必須要面對更多的不確定性與風險；(2) 韓國國力的提升，隨著韓國經濟的高速發展以及韓國在海外利益的增加與擴大，韓國亦日漸增加在區域與全球事務上的參與；(3) 韓國民主化後國內民意因素對韓國外交決策的影響。隨著韓國政治自由化，韓國政治光譜亦隨之擴大，不同的政治訴求能影響韓國政府制訂政策。再者，韓國政府經

¹ Scott A. Snyder, *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Power* (New York: Columbia University Press, 2018).

歷政黨輪替後，韓國外交政策亦會因為決策層的立場而改變，因此亦會有不同的外交政策產出。²

綜合韓國在外交選項以及影響因素，Scott A. Snyder 將韓國外交歸納釋韓國外交的四種策略，分別為：(1)「以聯盟為基礎的國際主義」路線 (Alliance-enabled Internationalism)，是指韓國政府在強化美韓同盟的基礎上，強化與週邊國家的外交與經貿關係以及積極參與區域事務；(2) 國際主義與主權並重 (Internationalism plus Autonomy)，是指韓國政府設法在外交事務上實現獨立自主的同時，積極參與國際事務；(3)「狹隘主義與依賴聯盟關係」(Parochial alliance dependency)，是指韓國政府只注重應對來自北韓的挑戰時，強化與美國的同盟關係，此外交方針主要呈現在韓國民主化前的韓國政府，以及；(4)「獨立自主與中立路線」(Independence through neutralization)，是指韓國在外交上獲得獨立自主且聲稱自身是中立國，以降低外來勢力對韓國的影響。然而，Scott Snyder 認為只是理想化的策略，因為韓國受區域局勢的影響以及大國之間的利益盤算下，韓國難以實現此策略。³

就朴槿惠時期的外交策略而言，Scott A. Snyder 將之稱為：「以聯盟為基礎的國際主義」路線 (Alliance-enabled Internationalism)。因為當時的韓國外交政策是基於強化與美國的同盟關係下，強化與週邊國家的外交與經貿關係的同時，積極參與區域事務，從而維護韓國的安全、經貿利益以及提升韓國在國際與區域事務上的影響力。⁴

韓國作為美國的同盟國，雖然在美國的保護下面對北韓的威脅，但是韓國的外交政策亦同時受制於美國。學者 Park Min-hyung 以及 Chun Kwang

² Scott A. Snyder, *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Power*.

³ Scott A. Snyder, *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Power*.

⁴ Scott A. Snyder, *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Power*.

Ho 認為「安全與主權的取捨」模型 (Autonomy-Security Trade-off Model) 並不適用於後冷戰時期的美韓關係當中。在傳統的聯盟政治當中，若果小國需要透過聯盟政治以獲得大國的安全保障，以對抗外患時，小國必須要讓渡部分主權於大國或者聯盟體系當中。換言之，在傳統的聯盟政治下，小國的安全與主權兩者之間為對立關係。可是，在後冷戰時期，韓國國力的提升使其能韓國在美韓同盟關係中爭取更多的自主權的同時亦未使美國減少對韓國的安全承諾，使其行動更自主的同時，美韓的同盟關係並未因此而受損。⁵ 但是，兩位學者未有提到隨著韓國國力的提升以及區域局勢的變化使韓國可以同時採用多項政策回應來自北韓與區域所帶來的風險。其中，韓國採用「避險」策略，以減少過度依賴聯盟所帶來的負面影響。

再者，根據學者 Yul Shon 的觀點，韓國國力的提升雖然能令韓國成為「中等國家」(Middle Power)，但是韓國同時要面對更多的不確定性，包括傳統安全與非傳統安全問題。他認為，為了建立韓國作為「中等國家」的正面形象，韓國不但積極與其他國家發展緊密的經貿關係，而且韓國應要積極參與多邊組織以及提出合作倡議，應對各種安全議題，以緩和區域局勢緊張的局面。⁶ 因此，韓國自李明博時期以來，除了應對北韓的壓力以及強化對美國的同盟關係，李明博政府更積極參與多邊組織。而在朴槿惠政府時期，除了繼承李明博政府的外交方針，更積極強化韓國與鄰國之間的關係以及提出屬於韓國的區域整合倡議。

此外，朴槿惠於 2012 年 11 月於華爾街日報撰文，表達對區域局勢的

⁵ Park Min-hyung and Chun Kwang Ho, "An Alternative to the Autonomy-Security Trade-off Model: The Case Study of the US-ROK Alliance," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 27, No. 1(March 2015), pp. 41-56; James D. Morrow, "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggression Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No.4(November 1991), pp. 904-933.

⁶ Yul Shon, "South Korea's Drive for Middle-Power Influence," *Global Asia*, Vol.11, No.1(Spring 2016), pp. 44-48.

看法以及韓國如何回應之。朴槿惠指出，亞洲當時處於「亞洲悖論」(Asia-Paradox)的時代—亞洲國家縱然在經濟議題上的合作日漸緊密，但是區域局勢的緊張仍是難以解決。換言之，亞洲出現了「政冷經熱」的局面。因此，為了解決「亞洲悖論」所帶來的問題，亞洲國家應在經濟以外的議題上強化合作以及建立彼此之間的信心。而韓國亦會主動與中國、美國等國家合作，共同維護區域的和平，以改善亞太地區「政冷經熱」的現象。⁷

綜合以上文獻對韓國外交的觀點與論述，由於韓國不但要面對來自北韓的威脅，而且需要面對區域局勢為韓國所帶來的挑戰。與此同時，隨著韓國國力的提升，韓國政府亦可以在強化與美國的同盟關係的基礎上，採用不同的政策以回應區域局勢的挑戰。因此，韓國政府自朴槿惠時期採用「避險」策略，從而以更彈性的手段維持自身的安全。

二、國家生存策略：平衡與扞從

首先，結構現實主義(守勢現實主義)認為國家最終的目的是確保自身安全。在無政府狀態下，國際間沒有一個如同政府一樣的機構保護國家。國家以「自助」的方式確保自身生存，並以「平衡」的策略(Balancing)以保障自身的安全。⁸ 平衡策略可細分為內部平衡(Internal Balancing)與外部平衡(External Balancing)。內部平衡是指一國增加國防預算與提升自身的軍事能力，以平衡他國的影響力。縱然小國壯大自身的實力，以回應威脅，但是它們的軍事實力與經濟實力可能與該威脅國仍存在差異，使小國難以直接抗衡之；除此，當國家需要面對多項安全挑戰時，內部平衡難

⁷ Park Geun-hye, "A Plan for Peace in North Asia: Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history," *Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323894704578114310294100492>, assessed on November 10, 2020.

⁸ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1979), p.126.

以有效確保自身的安全。

此外，國家亦會採外部平衡的策略維護自身的安全。外部平衡是指一國會借助他國的力量或與他國組成同盟，以壯大自身陣營的影響力，從而達到維護自身的安全的效果。⁹ 然而，外部平衡或是利用聯盟政治擴大自身影響力時亦是有一定的限制。雖然國家透過建立聯盟的方式，使成員能集中資源共同應對共同敵人，但是成員國的主權、行動自由會受制於自身的聯盟當中。此外，成員國更有機會因為盟友挑釁敵人使自身因為盟友的原因而捲入不必要的衝突之中（*Entrapment Dilemma*）。或者成員國與敵人產生衝突期間成員國無法或不願意履行聯盟責任甚或終止聯盟關係時，該國則會陷入「被遺棄的困境」（*Abandonment Dilemma*）當中。¹⁰

除此，國家亦會採用扈從（*Bandwagoning*）的策略以作自保。Stephen Walt 認為，當一國面對威脅並且該國與威脅國的實力懸殊使他們沒法抗衡之，或是當時一國無法加入任何的陣營以保障該國的安全時，該國則會採用扈從策略以回應威脅。扈從策略是指一國的外交政策會順從甚至依附於威脅國，以降低威脅國對該侵略的意願。因此，因此扈從亦可視為綏靖政策的一部分。¹¹ 而扈從政策有以下的特點：（1）弱國與威脅國的交易是不平等，前者需要讓渡部分利益或是主權於後者，以換取弱國的安全；（2）弱國試圖適應來自威脅國的壓力以及；（3）在一定程度上縱容或支持威脅國的侵略行為。¹² 然而，扈從政策有一定的風險。首先，為了使弱國免受威脅國的侵略，他們在順從威脅國時需要犧牲自身的利益甚至主權，以換取自身的安全。此外，當弱國對威脅國讓步後，並不能確保威脅國會因為自身的讓步而停止對弱國的侵略與壓迫。¹³

⁹ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p.126.

¹⁰ Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (New York: Cornell University Press, 1997).

¹¹ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (New York: Cornell University Press, 1987).

¹² Stephen M. Walt, "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia," *International Organization*, Vol. 42, No.2(Spring 1998), pp. 275-316.

¹³ 吳玉山，《抗衡與扈從-兩岸關係新詮》（台北：正中書局，1997年），頁19。

三、「避險」策略與韓國外交

由於小國採取平衡策略時難以有效地確保它們的安全，同時小國不希望以放棄自身主權的方式換取短暫的安全。因此，小國會採用「避險」的策略（*Hedging*），以回應外來的挑戰。「避險」事實上是沿自於金融活動中投資者的行為，若果將這一套行為引用到小國的外交政策中，則是指小國為了分散風險，以維持自身的安全與現有的利益不受侵害。

首先，根據學者 Brock F. Tossman 的觀點，小國通常會在權力不集中的單極體系下（*Deconsecrated Unipolar*）的國際體系中採用「避險」策略，因為在這種形式的權力結構下，採用平衡與扞從均不能有效回應國際體系中的威脅。因此，它們會採用「避險」策略，在保障自身安全的同時，獲取更多的利益。¹⁴ 為了達到這些目的，Brock F. Tossman 提出小國會有兩種形式的「避險」行為。第一種的「避險」（*Type A Hedging*）是指國家會在短期內避免挑起任何衝突，但為了保障自身安全，該國會提升自身在應對威脅的防禦能力。與此同時，它們更會尋求第三國或多個國家與它們來往（包括經濟與軍事安全議題上的交往），以抵消過度依賴單一選項的風險。第二種的「避險」（*Type B Hedging*）策略是指小國嘗試實現獨立自主，為其他國家提供公共財，包括建立多邊機制，並利用這些機制獲得更多的利益。再者，他認為，「避險」策略是要由該國家所採取上述兩種策略的目的必須是應對該國家決策菁英所認為的主要安全威脅，同時在短期內避免發生任何的衝突；而該行為是由國家的決策菁英所主導。¹⁵

此外，學者吳崇涵利用亞洲國家作為例子，解釋國家採用「避險」策略的情況。國家因為不願意犧牲主權、在大國之間「選邊站」以及希望同時獲得安全與經濟的利益，因此採用「避險」策略，以抵消國家所需要面

¹⁴ Brock F. Tossman, "System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu," *Security Studies*, Vol. 21, No.2(2012), pp. 192-231.

¹⁵ Brock F. Tossman, "System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu."

對的風險。吳崇涵認為，亞洲國家會在兩種情況下會採用「避險」，分別是該國國力與中國實力差距越大以及美國減少對亞洲國家的安全承諾時，它們會採用避險策略。¹⁶ 然而，吳崇涵的研究雖然提到亞洲國家如何在安全議題上進行「避險」，但是它們更會採用經濟手段進行「避險」。再者，吳崇涵的研究只有歸納國家採用「避險」策略的原因，但未有具體提到國家會採用什麼形式的「避險」策略。

而郭清水（**Kuik Cheng-Chwee**）的研究則提到小國採用「避險」策略的原因以及具體作為。當小國並未有面對即時威脅以及大國角力並未要求各國「選邊站」時，小國則會採用「避險」策略以作自保。在「避險」的選項中，小國會為自身開拓更多的外交選項，以抵消過度依賴一項政策所造成的風險。此外，小國透過「分散投資」的方式，與大國建立與強化外交關係或是與其他小國合作，以保障自身安全以及獲得更多的經濟利益，從而避免國家的外交選項只有「平衡」或「扈從」以及抵消大國政治下對它們的影響。¹⁷

有見及此，郭清水歸納小國會採用以下的行為模式以回應不確定的風險：¹⁸

1. 經濟務實主義（**Economic Pragmatism**）：此政策是指小國不論在區域中或與大國之間存在任何形式的問題與爭議，他們仍致力於與大國建立經濟關係，以獲得來自大國的投資與經濟利潤。這一政策並非旨在接受或是拒絕任何的大國。換言之，小國在採用這一項政策時，他們對大國的角力採用「在商言商」的態度；

¹⁶ Charles Ching-Han Wu, "Why Do States Hedge in East Asia: An Empirical Study on Hedging," *Asian Perspective*, No.43(2019), pp. 557-584.

¹⁷ Kuik Cheng-Chwee, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 30, No.2(August 2008), pp. 159-185.

¹⁸ Kuik Cheng-Chwee, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China."

2. 約束性交往政策 (**Binding-Engagement**)：此政策是指國家對大國採用交往政策。在建立制度化的外交過程中，從而規範大國的外交政策。最終使大國融入現存的秩序當中；

3. 有限度扈從 (**Limited-Bandwagoning**)：與扈從的選項相比，有限度扈從並非一面倒地 toward 大國靠攏，而是在特定議題上配合大國，不但保持自身的自主並且他們希望在「有限度扈從」的過程中，從大國身上獲得相對的利益。

4. 優勢阻隔 (**Dominance-Denial**)：該選項是指小國為了維持區域的現狀以及利益，小國之間會互相合作或是動員他國參與該區域的事務，以阻止或是平衡有意圖在該區域稱霸的國家。然而，這一概念與平衡力量以及與具約束的交往政策有所不同。平衡力量是國家透過提升自身的防禦能力或與他國組成同盟，以平衡其中一國或是勢力，但是優勢阻隔之選項不一定非針對特定國家。此外，優勢阻隔與具約束的交往政策雖然是改變大國的行為，但是優勢阻隔是以更明確的方式回應之；

5. 間接平衡 (**Indirect-Balancing**)：與直接平衡一樣，國家透過提升自身的能力或強化與同盟的關係以保障自身安全。但這選項並非針對特定國家。

因此，就韓國的案例而言，在朴槿惠就任韓國總統前必須面對多項來自區域的風險。首先，韓國不但直接面對北韓的挑釁所造成的安全威脅，同時面對多項不確定因素。韓國要面對來自中美大國競合關係的風險，因為中國的崛起與美國歐巴馬時期的「亞太再平衡」戰略所產生的競合關係，使韓國亦有可能捲入美中之間的競爭，從而陷入外交困境當中。中國雖然在朝鮮半島問題上與美國立場相同一雙方均希望實現朝鮮半島的無核化，但是中國對於李明博時期美韓同盟的強化持疑慮的態度，並擔心美國利用美韓之間的軍事演練，進一步擴大美國在黃海與東北亞的影響力，

從而威脅中國的安全。¹⁹ 另一方面，美國雖然為韓國提供安全保證，但是韓國所承擔的聯盟義務日益沉重，其中以美韓雙方就駐韓美軍的費用分攤問題最為明顯—韓國所支付的軍費由 1991 年的九千八百萬美元上升到 2013 年的八億美元。²⁰ 因此，韓國如果過度依賴美國，韓國不但無法有效抵消來自北韓以及中美之間的風險，而且韓國更在長遠而言需要面對「被遺棄的困境」。

此外，韓國亦要面對日韓關係緊張的困境。韓國需要在歷史情感與韓國安全中作出平衡，然而在李明博時期獨島（或稱竹島）主權問題、慰安婦問題令日韓關係緊張。另外，2012 年 7 月韓國計劃與日本簽訂〈日韓軍事情報交換協定〉亦因國內因素而胎死腹中。因此，日韓無法共同防禦來自北韓的挑釁與壓力。²¹ 由此可見，在充滿不確定因素下，韓國在外交上不能過度依賴美國，同時亦不能過於被動。因此，為了抵消朝鮮半島與東北亞地區渾沌不安的局勢，朴槿惠政府在外交上試圖採用「兼具制衡與合作意涵」策略，務求回應即時威脅且保障韓國的經濟利益。換言之，朴槿惠政府可判斷為「避險」策略。

參、朴槿惠時期的韓國外交

為了討論朴槿惠時期的韓國外交，本部分首先歸納朴槿惠政府對區域局勢以及外交政策的思考脈絡，並討論朴槿惠政府如何實踐外交理念。

一、朴槿惠的外交思考脈絡：「信任政治」

¹⁹ 李明，〈歐巴馬政府的朝鮮半島政策（2009-2012 年）〉，《遠景基金會季刊》，第 14 卷第 2 期（2013 年 4 月），頁 1-51。

²⁰ Myung-bok Bae, "Money Matters in Washington and Seoul: The Military Cost-Sharing Wrangle Grows More Bitter," *Global Asia*, Vol. 8, No.3(September 2013), pp. 48-51.

²¹ Krista E. Wiegand, "The South Korean-Japanese Security Relationship and the Dokdo/Takeshima Islets Dispute," *The Pacific Review*, Vol. 28, No. 3(2015), pp.347-366.

朴槿惠在成為總統前，於 2012 年於《外交事務》雜誌（*Foreign Affairs*）中撰文，闡述她對兩韓關係與韓國外交政策的觀點。

朴槿惠認為，為了緩和在延坪島炮擊事件與天安艦事件後的緊張局勢，兩韓之間必須建立「信任政治」（“Trustpolitik”），是對北政策的「中間路線」。「信任政治」是以務實的方式對北韓採用交往政策而非一面倒地對北韓提供支援或是對抗，從而令北韓主動維持朝鮮半島的和平以及履行北韓應有的責任。朴槿惠在文中進一步指出，維護朝鮮半島的和平，不但韓國應主動維護之，北韓更是責無旁貸。她期望，透過與在北韓在經濟議題上擴大合作，使北韓享受經濟合作的成果後，不但強化兩韓之間的信任與信心，更能約束北韓的行為。同時，朴槿惠亦知道防人之心不可無的道理，韓國亦會提升自身的防禦能力，當北韓再次挑釁的時候，韓國以強硬的形式回應之，以防止北韓得寸進尺。因此，朴槿惠的對北政策較彈性且動態，以回應時局的發展。²²

為了達成「信任政治」的願景，朴槿惠不但強化與美國的同盟關係以提升韓國的防衛能力；她更積極強化與中國的經貿關係，以利用中國的影響力制衡北韓的挑釁；朴槿惠政府與日本緩和緊張的關係以打破韓國外交孤立以共同應對北韓的壓力；以及積極參與區域事務，以促進區域與北韓的經濟發展，從而規範北韓的行為的同時，獲得經濟利益。雖然朴槿惠在文中提到建立「信任」的重要與提到朴槿惠外交政策的方向，但是未有提到建立「信任」之原因。

因此，時任外交部長尹炳世在韓國期刊 *Global Asia* 中撰文，強化對「信任政治」之論述。他指出，「信任」是所有國家合作的基礎，當國家之間建立「信任」的時候，彼此才會放下分歧與成見，共同努力解決爭端、衝突等不同類型的區域議題，從而維護區域的和平。當韓國處於「亞洲悖論」

²² Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 5 (September/October 2011), pp. 13-18.

的時期，韓國不單與北韓建立信任，而且要與美國、中國等區域大國建立「信任」。因此，為了建立「信任政治」，朴槿惠政府採用兩種手段實現之，分別是：(1) 對話，包括與美國與中國進行峰會外交，以建立信任；(2) 合作，韓國不但加入多邊組織，而且提出屬於韓國的合作倡議，以解決「亞洲悖論」的問題，以及；(3) 提升韓國的嚇阻能力 (Deterrence Capability)。尹炳世認為，信任的建立必基於自身的實力之上，因此韓國必須提升自身能力，以懲罰違反承諾的行為體。²³

朴槿惠在外交上強調「信任」的概念，²⁴ 朴槿惠政府在「信任政治」的基礎上，提出「東北亞和平合作倡議」，透過與區域國家以及多邊機制內的合作，共同應對區域的問題。從而獲得國際社會對韓國的支持，並透過與其他國家緊密合作，建立合作框架。²⁵ 此外，朴槿惠政府更提出「歐亞倡議」，以建設大型基礎建設的項目的方式，促進韓國與北韓、俄羅斯等區域國家的經濟交流，以經濟貿易的方式實現東北亞的和平。²⁶

二、朴槿惠政府的外交與「信任政治」之實踐

朴槿惠在 2013 年成為總統後，朴槿惠政府嘗試實踐「信任政治」，以

²³ Yun Byung-se, "Park Geun-hye's Trustpolitik: A New Framework for South Korea's Foreign Policy," *Global Asia*, Vol. 8, No. 3(September 2013), pp. 8-13.

²⁴ 朴槿惠就職演說當中，談及韓國外交關係時，「信任」(Trust) 一詞出現五次，而在 2013 年 5 月 8 日於美國國會演說中，「信任」(Trust) 一詞出現九次，演說辭內容請參考：“The full text of Park’s inaugural speech,” *The Korea Herald*, http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20130225000590_, assessed on November 12, 2020; “Full text of President Park Geun-hye's speech at U.S. Congress,” *Korea JoongAng Daily*, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2013/05/09/politics/Full-text-of-President-Park-Geunhye039s-speech-at-US-Congress/2971309.html>, assessed on November 12, 2020.

²⁵ “Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative,” *Ministry of Foreign Affairs*, <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/Northeast%20Asia%20Peace%20and%20Cooperation%20Initiative.pdf>, accessed on June 12, 2019.

²⁶ “EurAsia Initiative,” *Ministry of Foreign Affairs*, http://overseas.mofa.go.kr/cntntsDown.do?path=br-pt&physic=0707_eurasia_bro_br-pt.pdf&real=0707_eurasia_bro_br-pt.pdf, accessed on June 12, 2019.

回應局勢的發展。基於郭清水對「避險」行為的歸納，朴槿惠政府對北韓採用「約束力的交往」，透過與北韓交往的過程對北韓的行為加以規範；此外，朴槿惠政府採取外部平衡、經濟務實主義與優勢阻隔的政策，強化美韓同盟、中韓關係、日韓關係以及推動區域整合，在應對北韓的威脅的同時擴大韓國在經貿上的利益。

首先，朴槿惠政府對北韓採「信任政治」的方針是與「避險」策略中的「約束力的交往」是互相呼應。朴槿惠政府希望透過與北韓交往，令北韓的能安分守己，使北韓停止挑起大型衝突以及履行無核化的承諾；同時，朴槿惠政府的「信任政治」更是與北韓的舉措同步，若果北韓不願維護朝鮮半島的和平，韓國亦以強硬的方式回應之。朴槿惠在 2013 年 9 月重新開放開城工業區以及在 2014 年安排朝韓離散家庭的聚會，希望以促進北韓經濟發展以及兩韓之間的交流建立信任以及和平。²⁷ 但是，北韓在金正恩上台後，金正恩未有在無核化問題上作出貢獻，反而跟隨其父親「先軍政治」的步伐，並多次進行導彈以及核子試驗的方式挑釁美國與韓國。²⁸ 因此，朴槿惠在 2016 年 1 月北韓核試後，立即關閉開城工業區，以強硬的方式回應北韓挑釁，²⁹ 使朝韓交流在文在寅上台前處於停滯階段。

²⁷ K. J. Kwon, "North and South Korea Reopen Kaesong Industrial Complex", *CNN*, <https://edition.cnn.com/2013/09/15/world/asia/kaesong-korea-complex-reopens/index.html> (accessed on 16 November 2020); "North and South Koreans Hold Rare Family Reunions," *BBC*, <http://www.bbc.com/news/world-asia-26252563>, assessed on February 20, 2019.

²⁸ 金正恩基於主體思想下，提出了新的路線方針。他在 2013 年勞動黨全體代表大會中提出「同時發展經濟與核子武器」的方針，為「並進」政策 (Byungjin, 병진)。在「並進」路線下，北韓推行一系列的措施以刺激經濟發展。而此同時，北韓將經濟發展的成果投放到核武與軍事建設當中。參考: Andrei Lankov, "Is Byungjin Failing? Kim Jong Un's Unannounced Reform and its Chances of Success," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 29, No. 1, (March 2017), pp. 25-45; Tak Sung Han and Jeon Kyung Joo, "Can North Korea Catch Two Rabbits at Once: Nuke and Economy? One Year of the Byungjin Line in North Korea and its Future," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 26, No. 2(June 2014), pp. 133-153.

²⁹ Victor D. Cha, "The North Korea Question," *Asian Survey*, Vol. 56, No. 2(March/April 2016), pp. 243-269.

其次，面對北韓的威脅，除了對北韓展開「約束力的交往」政策，朴槿惠政府繼承李明博時期的外交政策，採取「平衡」政策。以強化韓國與美國的同盟關係，保障韓國的國家安全。在朴槿惠就任總統之時，正值美韓同盟六十週年。朴槿惠在 2013 年 5 月 7 日訪美時簽署《美韓同盟 60 週年聯合宣言》，美韓雙方將美韓同盟與原本的「全面戰略同盟關係」(Comprehensive Strategic Alliance) 升格為「全球夥伴關係」(Global Partnership)，使美韓雙方繼續強化在經貿與安全議題上的合作。此外，不但雙方仍需致力維持朝鮮半島的和平，而且雙方共同解決全球問題包括氣候變遷等問題。³⁰ 此外，由於北韓多次挑釁，使朴槿惠政府認為交往政策已失去了效果。因此，朴槿惠政府提升韓國的防禦能力，以抵禦北韓的挑釁。在 2016 年北韓兩次的核試後，韓國政府同意美國在韓國本土佈署終端高空防禦飛彈系統，又稱薩德系統 (Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)，以防禦北韓的威脅。

再者，朴槿惠對中國採「避險」策略中的「經濟務實主義」與外部平衡的手段。朴槿惠認為，強化美韓同盟與強化對中國的外交關係的兩者並非二元對立的概念。朴槿惠認為若果韓國強化與中國的合作，一方面可以使韓國的獲得巨大的經濟利益，另一方面可以利用中國與北韓之間的關係，借助中國的影響力以牽制北韓的挑釁。³¹ 朴槿惠時期與中國的交流日益緊密，朴槿惠到訪中國的次數雖然與李明博時期相同，³² 但是中韓關係

³⁰ “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of The Alliance Between The Republic of Korea and the United States of America,” *The White House*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/07/joint-declaration-commemoration-60th-anniversary-alliance-between-republ>, accessed on May 7 2020.

³¹ Ellen Kim and Victor Cha, “Between a Rock and a Hard Peace: South Korea’s Strategic Dilemmas with China and the United States,” *Asia Policy*, No.21(January 2016), pp.101-121.

³² 綜合中國外交部與韓國外交部官方資料的統計，李明博與朴槿惠各自到訪中國四次。參考：〈中國同韓國的關係〉，中華人民共和國外交部，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676524/sbgx_676528/，檢索日期：2020 年 11 月 17 日；“Overview: Sino-South Korea Relations,” *Ministry of Foreign Affairs*, http://www.mofa.go.kr/eng/nation/m_4902/view.do?seq=7, accessed on

在朴槿惠期間在經貿與外交議題上擴大接觸。在朴槿惠四次訪華期間，與中國展開建立中韓自由貿易的談判，並在 2015 年雙方正式簽署《中韓自貿協定》，使韓國成為少數國家能同時與中國以及美國簽署自由貿易協定。此外，從中韓互訪的規模與規格中可見彼此亦重視與對方在外交上的來往。在 2014 年 7 月 3 日，習近平到訪首爾期間，中國官員達 80 多人，當中三名是副總理級官員，同時亦有 200 位中國的商界代表到訪首爾，該團隊是最大規模的訪韓團隊。³³ 此外，在 2015 年 9 月朴槿惠訪期間，朴槿惠與習近平進行會談。朴槿惠在會面中感謝中國在維護朝鮮半島和平的努力，朴槿惠亦期待雙方能擴大中韓之間的合作—將中國的「一帶一路倡議」與韓國的「歐亞倡議」作整合，從而為區域整合作貢獻。³⁴

習近平因為中韓關係在朴槿惠時期日漸緊密，習近平在 2015 年的朴習會中形容當時的中韓關係是「史上最友好的關係」。³⁵ 在經貿領域中，中韓之間的貿易額日益增加。根據中國商務部在 2018 年的統計，中韓的貿易總額達二千八百萬美元且每年上升 10.9%。³⁶ 此外，截止 2018 年，

November 17, 2020。

³³ 〈觀察：習近平訪韓團的強大陣容〉，《BBC News 中文》，
https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/07/140703_skorea_xi_delegation_china，檢
索日期：2020 年 11 月 17 日。

³⁴ 楊虔豪，〈朴槿惠：「對中國舒緩韓朝關係角色致謝」〉，《BBC 中文網》，
[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150902_skorea_president_china_diploma
cy](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150902_skorea_president_china_diplomacy)，檢索日期：2020 年 11 月 17 日；“Xi Jinping Meets with President Park Geun-hye of the
Republic of Korea,” *Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China*,
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/jnkzsl70zn/t1294782.shtml, accessed on
November 15, 2020.

³⁵ Shannon Tiezzi, “South Korea’s President and China’s Military Parade,” *The Diplomat*,
<https://thediplomat.com/2015/09/south-koreas-president-and-chinas-military-parade/>,
accessed on November 15, 2020.

³⁶ “Statistics on China-Korea Economic and Trade Cooperation in 2017,” *Ministry of Commerce
People’s Republic of China*,
<http://english.mofcom.gov.cn/article/statistic/lanmubb/ASEAN/201808/20180802781402.shtml>
, accessed on June 12, 2020.

中韓之間的人員互相交流的人數達 4 百萬人次。³⁷ 然而，韓國由於同意美國安裝薩德系統，以回應北韓在 2016 年的核子試驗，中韓關係因為薩德爭議最終急轉直下。

再者，朴槿惠政府嘗試緩和李明博時期日本與韓國之間緊張的關係。在李明博時期，日韓獨島爭議、慰安婦問題使日韓關係陷入僵局。因此，為了突破韓國的外交困境，朴槿惠政府嘗試與日本和解，從而促進日韓合作。就慰安婦問題而言，朴槿惠政府致力尋求與日本達成「最終且不可逆轉地解決慰安婦問題」，雙方並在 2015 年 12 月 28 日達成協議。³⁸ 此外，由於日韓之間需共同面對北韓的壓力，日韓雙方簽署《軍事情報保護協定》（General Security of Military Information Agreement, GSOMIA），使日韓雙方能直接共享機密情報，從而獲得來自北韓的即時情報。透過獲得日本的情報，韓國亦能即時防衛來自北韓的挑釁。此外，當時美國試圖與日本與韓國試圖組成三邊軍事同盟。在 2016 年三方簽署情報交換協議，以共同對抗北韓的威脅。³⁹ 然而，因為中國的反對且其後的文在寅政府對北韓採交往政策的關係，美日韓三邊軍事同盟最終胎死腹中。

最後，朴槿惠政府亦把握區域經濟整合為之盛行的機遇，提出「歐亞倡議」，以促進日本、中國、朝鮮半島與俄羅斯之間的經濟整合。朴槿惠政府在區域事務上採「經濟務實主義」、「約束性交往政策」以及「優勢阻隔」的手段回應局勢發展，朴槿惠政府將自身所提出的倡議與中國的倡議作結合，並邀請俄羅斯加入韓國的倡議，從而在區域整合上獲得經濟利

³⁷ “Overview: Sino-South Korea Relations,” *Ministry of Foreign Affairs*, http://www.mofa.go.kr/eng/nation/m_4902/view.do?seq=7, accessed on November 17, 2020.

³⁸ “Announcement by Foreign Ministers of Japan and the Republic of Korea at the Joint Press Occasion,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, https://www.mofa.go.jp/a_o/na/kr/page4e_000364.html, accessed on June 12, 2020.

³⁹ “Trilateral Information Sharing Agreement Concerning the Nuclear and Missile Threat Posed by North Korea,” *Department of Defence, the United States*, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Trilateral-Information-Sharing-Arrangement.pdf>, accessed on June 12, 2020.

潤。同時，朴槿惠政府配合對北韓的「信任政治」的方針，將北韓納入她的區域整合倡議當中，使北韓享受區域經濟整合的成果，從而約束北韓的挑釁。在朴槿惠的「歐亞倡議」中，朴槿惠政府希望以建設鐵路與能源設備，連接朝鮮半島、中國以及俄羅斯。⁴⁰ 因此，透過「歐亞倡議」，朴槿惠政府希望達到以下目的。首先，透過促進當地經濟與文化之間的交流，同時亦將韓國的合作倡議與中國等的區域整合計劃作融合，促成朝鮮半島與當地進行經濟整合與當地經濟發展。⁴¹ 此外，朴槿惠政府並以該等合作項目促進北韓經濟發展，令北韓享受經濟發展的成果後，集中精力在經濟發展上且非軍事建設上，從而建立朝韓之間的信心與信任。可是，因為俄羅斯在 2014 年入侵克里米亞以及北韓在 2016 年的核試令區域局勢不穩，朴槿惠政府的計劃胎死腹中。⁴²

總括而言，朴槿惠政府採用「避險」策略回應北韓的即時威脅以及長遠的不確定性。然而，由於區域局勢的變化與國內因素的制約，使朴槿惠政府的「信任政治」方針無法抵消韓國在外交上的風險，並且更為韓國帶來更多的困境。

肆、朴槿惠外交政策與韓國內政的兩難

朴槿惠政府在外交上嘗試採取務實且積極的方式打破以往的外交困局。然而，由於區域局勢以及韓國內部的政治狀況不符合朴槿惠的估算。使韓國的外交不但無法打破困境，而且更令韓國的外交深陷於泥濘之中。

⁴⁰ “EurAsia Initiative,” *Ministry of Foreign Affairs*, http://overseas.mofa.go.kr/cntntsDown.do?path=br-pt&physic=0707_eurasia_bro_br-pt.pdf&real=0707_eurasia_bro_br-pt.pdf, accessed on 16 November 2020.

⁴¹ “Park proposes a vision of Eurasia,” *Korea JoongAng Daily*, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2013/10/18/politics/Park-proposes-a-vision-of-Eurasia/2979106.html>, accessed on June 15, 2020.

⁴² Scott A. Snyder, *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Power*, p.180.

此外，在新政府上台後，進步派為主導的政府改變保守政府的外交政策，使韓國的外交政策出現轉變。最終，朴槿惠政府的「信任政治」方針不但終以破局收場，而且韓國的外交更陷入困境當中。換言之，朴槿惠政府外交政策未能有效達到預期的目標。

首先，韓國要面對來自中國的外交壓力與中國無法牽制北韓的挑釁，令「以中制朝」的外交策略破產。朴槿惠政府希望利用中國與北韓的同盟關係與經濟來往，使中國可以扮演朝韓之間的中間人，限制北韓的軍事擴張與軍事挑釁。⁴³ 中國政府自習近平時期以來，明確反對北韓進行核試；中國政府不但明確支持以聯合國為首對北韓的經濟制裁，並且試圖減少對北韓的安全承諾，聲稱中朝關係只是「正常國與國的關係」，從而防止北韓的核子試驗令中國捲入不必要的衝突當中。⁴⁴ 然而，在金正恩獲得權力後，情況亦不符合朴槿惠的想像。金正恩希望北韓在外交上獨立自主，以導彈與核子試驗的方式挑釁美國與南韓，同時亦令中國難以牽制北韓，使韓國政府無法利用中國的影響力牽制北韓。

與此同時，為了使朴槿惠的策略得以奏效，採經濟務實主義路線，對中國釋出友好的態度並大規模投資中國市場。可是，朴槿惠政府與中國「在商言商」的關係令韓國民眾有所擔憂。根據峨山政策研究院於 2014 年發表的研究報告：〈韓國民眾對中國態度〉的結果顯示，約 72% 的人認為若果韓國的經濟上過度依賴中國，為韓國經濟安全帶來隱患。⁴⁵ 事實上，韓

⁴³ Park Geun-hye, "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang."

⁴⁴ Kihyun Lee and Jangho Kim, "Cooperation and Limitations of China's Sanctions on North Korea: Perception, Interest and Institutional Environment," *North Korean Review*, Vol. 13, No. 1(Spring 2017), pp. 28-44; Ren Xiao, "Toward a Normal State-to State Relationship: China and the DPRK in Changing Northeast Asia," *North Korea Review*, Vol. 11, No. 2(Fall 2015), pp. 63-78.

⁴⁵ Ellen Kim and Victor Cha, "Between a Rock and a Hard Peace: South Korea's Strategic Dilemmas with China and the United States," *Asia Policy*, No. 21(January 2016), pp.101-121; Kim Jiyeon, Karl Friedhoff, Kang Chungku, Lee Euicheol, *South Korean Attitudes on China* (Seoul: The Asan Institute for Policy Studies, 2014), p. 22.

國人的擔心亦有其合理之處，因為中國與其他國家看待經貿的方式是大相逕庭。正如學者 Jennifer Lind 所描述，中國利用巨大的市場機會使各國在經濟上依賴之，從而利用經濟依賴發揮政治效果。⁴⁶ 此外，中國與韓國雙方就強化中韓關係一事上，存在觀念上的落差。根據 Sukhee Han 的觀點，朴槿惠希望強化與中國的經貿關係，同時獲得經貿利益以及利用中國的影響力，牽制北韓的挑釁。然而，中國希望透過強化與韓國的經濟關係，並將此轉化為政治影響力，削弱美韓同盟以及預防韓國加入美國所提出的美日韓三邊同盟，從而防止美國利用南韓在東北亞擴展影響力。⁴⁷

在 2016 年 1 月，韓國因應北韓的核子試驗，同意美國在韓國本土佈署薩德系統。然而，中國政府以該等系統會威脅中國的國家安全為由，對韓國發佈「限韓令」，包括限制中國遊客到韓國旅遊、抵制韓資企業與產品以及限制韓國影視作品在中國傳播。雖然最後韓國在文在寅成為韓國總統後，以不追加薩德系統以及承諾不加入美日韓作為讓步，以換取中國撤銷對韓國的制裁。然而，中國仍然希望維持對韓國的經濟制裁，直到韓國政府完全將薩德系撤離韓國本土為止；另一方面，韓國企業因為在華投資成本上漲以及懼怕日後要面對政治風險，它們選擇撤離中國，並前往印度與東南亞等國家投資。⁴⁸ 再者，韓國人民亦因為薩德事件對中國的好感度下降，根據皮尤研究中心於 2019 年的調查研究，約 6 成的韓國人對中國持負面的感度，以及 9 成的韓國人認為中國軍事實力提升會帶來負面的影響。⁴⁹ 換言之，中國與韓國之間友好亦大不如前，雙方的信任亦因為薩德

⁴⁶ Jennifer Lind, "Life in China's Asia: What Regional Hegemony Would Look Like," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2(March/April 2018), pp. 71-82.

⁴⁷ Sukhee Han, "Resetting the South Korea-China Relationship: The THAAD Controversies and Their Aftermath," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 31, No. 4(December 2018), pp. 539-557.

⁴⁸ Sukhee Han, "Resetting the South Korea-China Relationship: The THAAD Controversies and Their Aftermath."

⁴⁹ Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, "China's Economic Growth Mostly Welcomed in Emerging Markets, but Neighbors Wary of Its Influence," *Pew Research Center*, December

事件亦難以重建。

第二，朴槿惠對北韓「信任政治」不但沒有奏效，北韓反而有更多的挑釁。事實上，北韓一直以來的挑釁，是希望換取美國的注意，從而實現美國與北韓之間的雙邊談判，而非透過韓國作中介人為北韓穿針引線。換言之，北韓的外交政策忽略南韓的角色。同時北韓只是利用兩韓之間的民族主義，以挑釁的方式勒索南韓，從而使南韓向北韓提供經濟援助。⁵⁰ 換言之，不論南韓採用強硬路線還是交往政策的方式回應北韓，北韓亦不會改變其對美國挑釁且無視南韓。在 2016 年後，北韓更進行了 3 次的核試以及超過 20 多次的導彈試射。由此可見，朴槿惠政府對北韓「信任政治」並未有效阻止北韓的挑釁。⁵¹ 另外，在朴槿惠遭彈劾下台後以及川普總統上任後，朝鮮半島的局勢日益緊張。

第三，就日韓關係而言，由於韓國受內部因素制約，韓國和解與日本之間就歷史問題的爭議仍未解決，同時在安全議題上亦難以合作。就慰安婦問題而言，由於韓國國內對朴槿惠單方面達成的協議感到不快，在國內反對聲音高漲下，雙方就此問題未能達成和解。⁵² 縱然雙方在安全議題上仍有合作的空間，包括雙方需要面對北韓與中國為區域的挑戰以及雙方均是受美國的保護，在美國的推動下能促成雙方的合作與和解。例如日韓在朴槿惠時期簽署《軍事情報保護協定》，以共同應對北韓的威脅。⁵³ 可是，日韓雙方由於對威脅的判斷以及雙方在外交政策的取向不一致，在安全議題上的合作以及當時美國有意推行美日韓三邊同盟的計劃亦難以實行。韓

5, 2019, p. 27, 35.

⁵⁰ Inhan Kim, "No More Sunshine: The Limits of Engagement with North Korea," *Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 4(Winter 2018), pp. 165-181.

⁵¹ Victor Cha and Katrin Fraser Katz, "The Right Way to Coerce North Korea, Ending the Threat Without Going to War," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 3(May/June 2018), pp. 87-100.

⁵² Chung-in Moon and Won-young Hur, "A South Korean Perspective: Trilateral Co-operation: The Devil's Domestic Politics," *Global Asia*, Vol. 12, No. 1(Spring 2017), pp. 46-50.

⁵³ Bhubhinder Singh, "Beyond Identity and Domestic Politics: Stability in South Korea-Japan Relations," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 27, No. 1(March 2015), pp. 21-39.

國認為北韓為其構成直接的安全威脅，而日本則認為中國為其帶來直接的安全挑戰；韓國亦不希望自身在中美之間「選邊站」，因而不願對中國強硬。韓國政府只是希望借助中國的影響力，以牽制北韓。縱然朴槿惠政府對中國的交往政策並非受反日情緒影響，但是中國與韓國雙方共同的反日情緒，使日本擔心雙方會因歷史問題而共同對抗日本。換言之，朴槿惠政府的對中政策亦引發日本對韓國的憂慮。而且，韓國仍受歷史因素的影響，韓國國內有民眾認為，日本可能透過更多的軍事合作，使日本再次走上軍國主義道路，從而破壞東亞地區的和平。最終，在國內的反對下，南韓最終沒有加入美日韓三邊同盟。⁵⁴

伍、總結

朴槿惠成為韓國總統後，續承李明博的外交路線，強化與美國的同盟關係以及對北韓採取務實的政策。此外，朴槿惠政府打破韓國的外交常規，積極強化與中國與其他區域國家的外交與經貿關係，以抵消在區域內多項不確定的風險。透過討論朴槿惠政府時期的韓國「避險」外交，本文能歸納以下意義。

首先，從學術角度而言，朴槿惠政府的外交政策符合「避險」的要件。根據對「避險」行為的定義，國家是在不確定因素下將採取平衡、交往政策等各種政策等混合使用，避免在大國之間「選邊站」的同時，亦能同時保障自身的國家安全與經濟利益。就韓國的案例而言，韓國在強化美韓同

⁵⁴ Jong-Yun Bae, Ki-Jung Kim, "A South Korean Perspective: Seoul's 'Pragmatic' Road to Trilateral Co-operation," *Global Asia*, Vol. 12, No. 1(Spring 2017), pp. 20-23; Tae-hyo Kim, "Japan and Korea: Why Can't they Reconcile?" *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 29, No. 2(June 2017), pp. 271-286; Ryo Hinata-Yamaguchi, "Completing the US-Japan-Korea Alliance Triangle: Prospects and Issues in Japan-Korea Security Cooperation," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 28, No. 3(September 2016), pp. 383-402; Ellen Kim and Victor Cha, "Between a Rock and a Hard Peace: South Korea's Strategic Dilemmas with China and the United States."

盟的基礎下，朴槿惠政府擴大與中國與北韓的交往且提出自身的區域經濟合作的倡議，以抵消來自區域的風險。

此外，從政策角度而言，朴槿惠政府採取更積極與彈性的政策作為以回應區域的不確定性。就朴槿惠政府對北政策而言，朴槿惠政府對北韓並非一倒交往或是一面倒對抗。取而代之的是，朴槿惠政府希望在與北韓交往的過程中約束北韓的行為。當北韓破壞朝鮮半島的局勢時，朴槿惠政府則以強硬的方式回應北韓的挑釁。此外，朴槿惠政府更採取外部平衡與優勢阻隔的手段，利用中國的影響力，牽制北韓。同時，亦意圖將北韓納入朴槿惠政府所提出區域整合的倡議中，令北韓享受經濟成果後，降低北韓挑釁的意圖。

無可否認的是，朴槿惠政府以「避險」策略打破韓國的外交困境。然而，由於更多的不確性為韓國帶來衝擊，令朴槿惠政府的外交策略無法奏效。朴槿惠政府雖然以動態的方式回應北韓的威脅，同時維持對北韓的來往，但是南韓忽略了北韓的意圖以及目標，使朴槿惠政府對北韓的「信任政治」政策無法達到預期效果。此外，朴槿惠政府雖然打破韓國的外交常規，強化對中國的來往，希望達到「以中制朝」的效果。然而，從中韓在薩德問題上的爭議實際上是反映韓國主要依賴美國所提供的安全承諾，這與中國的利益是矛盾的關係。因為韓國本身是美國的同盟，事實上已經是美國陣營的一員。因此，與東南亞國家相比，韓國難以採用「兩邊下注」的方法抵消風險。

最後，文在寅政府的外交政策改變朴槿惠的外交政策，不但與日本就歷史與領土問題上採用強硬的態度，而且採取比前朝更為親北的外交政策且試圖降低美國在韓國的影響力。因此，由於區域局勢與國內因素的變化令「信任政治」無法令韓國回應風險。此外，隨著朴槿惠遭彈劾下台後，新任政府採用截然不同的外交政策，令「信任政治」最終以破局收場。

責任編輯：李欣樺

