

四、南韓新政府對中政策與近期東亞情勢

中興大學國政所助理教授盧信吉主稿

- 尹錫悅親美但不便表態反中，或不實行親中行為，但也不明言。
- 美在印太與中競爭使北韓核武和韓半島議題地位下降，尹錫悅盼扭轉美日同盟先於美韓同盟；倘北韓尋釁行為是配合中俄抗美，美將高度重視與抵制，南韓聯美抗北韓將成常態。

(一) 前言

本次南韓總統大選競爭激烈，最後結果僅差距近 25 萬票 (0.73%)，顯示兩黨候選人及其主張並沒有特別獲得選民青睞。尹錫悅之所以能夠勝出，雖然代表著保守黨重新執政，但與國會多數黨仍屬不同陣營的衝突局勢，仍將考驗著即將就任的尹政權。與內政的緊張局勢相較，南韓面臨的外交考驗也不少，美國急切盼望的「親美」政權再次執政能否迎來「新美日韓同盟」，或許考驗著美國東亞盟國是否有意識到中國因素對日韓的影響，又或者尹政權願意承接文政權所積攢的外交紅利，持續在美中戰略邊緣遊走，仍有待南韓做出抉擇。

(二) 從「不反美」到「不反中」的外交立場

傳統南韓外交政策上可以區分為「親美」與「親中」兩大類，然而更為細緻地分門別類時，需要檢視的是其對「安全需求」、「經濟需求」及「對北關係」等各項議題的考量，加以執政者在組織領導政府時的個人特質，最終形成外交政策。傳統上保守陣營對北政策的要求較為嚴謹，希望北韓政權能夠在保證南韓國家安全的承諾下進行互動，但前任保守派總統朴槿惠對中關係良好，其執政時的對北政策就較再前任的李明博總統更留有餘地。同樣地，檢視候任總統尹錫悅選舉過程中的主張可以得知，尹陣營「親美」立場鮮明，當選後的 3 月 10 日凌晨與美國總統拜登 (Joe Biden) 的即時通話中，雙方基本上建構的共識即著眼於未來韓美關係的發展，友善的祝賀與邀訪顯示雙方的意願。其後，忙於建構執政團隊的尹總統陣營由發言人金恩慧表

示，於 27 日派遣代表團赴美進行務實磋商，以便就任後針對韓美同盟、北韓問題、東亞及全球問題，和經濟安全事務交換意見，顯示尹政權積極重建「韓美關係」。但回頭檢視更實際的「經濟需求」，尹錫悅總統必須面對的是占南韓貿易額第一的對中經貿關係。過去 5 年來，南韓進出口的最大夥伴皆為中國大陸(占比略大於四分之一)。因此，如何親美的同時又不便說出「反中」將成為尹政權的兩難。

過去南韓在美中戰略的地緣邊緣上從沒少過這樣的考驗，文政權在考量「對北政策」的政治紅利大於其他選項時，對中顧慮顯然較其他政府來的高，也造成文政權被批評過於「親中」。然而不可忽略的是，雖然不願意主動配合美國的戰略布局，甚至於跟美國的亞洲重要盟邦日本有著不愉快的外交關係，但韓美關係仍舊透過駐韓美軍的運作及「戰時指揮權」(wartime operational control) 維繫。因此，文政權雖然親中但不反美，或許尹政權也能夠親美但不反中。在親美同時難以親中的前提下，或許可用反對「親中」的立場來說明，也就是親中的積極行為一概不接受，但外交、口頭上不會予以回應。

(三) 重建韓美聯盟與強硬對北政策的軍事作為

北韓透過飛彈挑釁區域的基本狀況在過去一段時間內幾成常態，截至目前為止結果多傾向於北韓當局的設定。例如在北韓成為「麻煩製造者」的初期，美國以單一國家行為者與之進行談判所促成的框架協議，說明北韓在經濟需求大於其他需求的時候，可以透過捨棄核武政策換取經濟援助；其後，在大國政治成為國際政治領域常態的時期，六方會談的多邊安全模式，也說明北韓政權遊走在世界規則邊緣的游刃有餘，透過遵守與退出「核不擴散條約」(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) 進行多邊協商與談判，換取其發展核武的時間與空間。在進行多次核子試爆，證明本身擁有發展核武能力後，再透過武器載具(飛彈)的試射威脅域內外國家行為者，進而在世界舞台上獲得更多發展資本。2018 年後透過與大國領導人的會面進行外交磋商的結果，讓北韓擁有外交話語權的展演，「半島和平繁榮願景」及「建立持久且穩定的和平機制」等話語，獲得西方

國家接納。雖然經濟制裁仍持續，但是否能真正制裁北韓政權，在多年的制裁制度施行後值得懷疑。

只是如何更為實際地應對北韓尋釁行為，對於各國互動關係及印太區域的可能影響，或許可以觀察區域內國家戰略作為的展現：首先是確認美國印太地區的戰略目標。過去幾年間川普（Donald Trump）政府發動對中貿易戰，期望透過美國的獨霸力量一舉擊潰窮追不捨的中共，接續的拜登政府則透過組建過往民主盟國的聯盟策略對中施壓，藉以延緩、避免中國崛起的影響。這樣的目標與過去「聯中制蘇」（俄羅斯）的最終目標有著明顯差異。因此，位於更次一級戰略目標的半島發展中，美國對透過核武擁有話語權的北韓議題而言，有著戰略方向（政治、經濟）的不同，以及戰略對象（俄羅斯、中共）的改變，美國不再願意接受中共在其他議題上的主張，或將改變北韓政權是否具備扮演「麻煩製造者」角色的可能。2018 年後，單獨領導者的個別會面，與過去多方集體協商的勞師動眾，更顯得半島議題的縮小。其次，美國移動其亞太盟國重心，讓美日關係優先於美韓關係。在過去的民主盟國發展中，美日韓幾乎等於亞洲地區西方國家防線的代表，然而自從 2016 年日韓經貿關係發展陷入矛盾後，美國棄韓投日，讓韓國地位逐步落後於日本之後，讓韓國關切的議題也逐步受到美國忽略。

這是韓國新政府極力希望避免的情況，也是尹政權必須選擇「親美」的重要基本論調，能否力挽頹勢繼續觀察。因此，南韓為表達對於美國戰略目標的回應，必須展現能夠符合美國期許的實際作為，而對北政策轉趨強硬則是在「不反中」立場下，能力與意願兼備的選項。當然，北韓尋釁行為是否代表著「抗擊美國陣營」的系列活動，或許才是代表美國必須選擇是否真正挺身抵抗的最終利益；換句話說，倘若北韓尋釁行為是配合著俄羅斯對美國安全概念的挑戰，或者符合中共抵抗美國經濟模式的舉措，則該尋釁行為將獲得美國的高度重視與抵制，南韓與美國聯合抗擊北韓政權則將成為尹政權對外關係結構的常態。

（四）雙重經濟誘因與國家安全抉擇

現任韓國經濟副總理洪南基3月8日於對外經濟安全戰略會議表示「積極考慮加入『印太經濟框架』(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)」。這種由現任政府提出相關協商計畫、繼任政府加入相關框架的執政方針是長期且穩定的，如此具體的作為顯示南韓在經濟戰略的改變，從過去文政府對美國各式戰略要求模糊以待後，再次明朗化其國家戰略目標。需要特別注意的是，這個經濟框架的目的在於由美國主導、掌握區域內經濟發展的狀況，與「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)相比，更具備針對性和戰略價值的經濟互動模式，一旦生效將會把影響外溢到經濟領域之外，必然衝擊現有的外交關係與東亞各國家行為者的互動模式，或許需要特別關注其未來發展。與之相較，截至2022年3月止，南韓對外貿易仍以中國大陸為重心，並沒有因為尹政權就任受到影響，代表著美中對於南韓政府在經濟層面影響的重要性皆有清楚認知。

另外，對南韓而言，兩韓關係是其對外關係發展的基礎，例如對南韓而言，重建韓美關係的互動即在遏制北韓核武發展，而韓美日關係的發展則視需求而定（沒有非得要發展），對中關係則可由國民力量黨外交安保政策部長金聖翰宣示過的立場做為代表：「韓美同盟、韓美日安保合作是中心軸，而韓中合作是建立在韓美同盟的基礎之上」。或許韓中關係在這樣的認知上，序位不如韓美、韓美日關係，但以北韓議題而言，南韓難以忽視其與中方關係的特殊性，也不可能能夠完全忽略中共對於外交、經濟的需求。此處取捨向來是韓國保守陣營與進步陣營攻防激烈之處，以本屆總統選舉的得票分配分析，或許還沒有一個多數的定論，顯示未來其內部爭論的可能性仍然存在，政策仍有因應國內政局需求進行短期、快速調整的可能。

拜登將於5月20至24日間先後訪問韓、日並參加「四方安全對話機制」(QUAD)峰會，除韓國可能調整與QUAD成員國的互動模式外，如何回應各成員國在區域內的安全需求，相信將是會議主題。近期北韓尋釁行為將成為應對標的，重建危機的應對模式，以及認清會員國各自安全底線，才能夠在符合各方利益的前提下，快速且精準地回應北韓，抑或是俄羅斯與中共對於西方陣營的挑釁。