

第(六)章 美中競合之下韓半島與周邊區域關係之展望

林志豪*

壹、前言

美國與中國在各領域的長期競爭已逐漸檯面化，長期在美中競爭體系之間盤旋的韓半島也成為美中競爭的前緣。隨著美中競合關係的激烈化發展，韓國與北韓也各自在對外政策方面做出具體應對方式。

近期的美中競爭關係已讓韓國從過去長期的「戰略模糊」逐漸轉為「戰略明確」，重新調整在美中之間的戰略平衡方式。韓國在 2022 年 12 月發表的《印太戰略》可視為美中競爭關係影響之下，韓國的具體對應策略，2023 年開始陸續發布的相關政策白皮書和安保戰略政策方針，以及韓美日在大衛營舉行的韓美日高峰會結果可以看到，韓國是以韓美同盟和韓美日三角共助關係為基礎，嚇阻北韓軍事挑釁，維持地區和平穩定，改善韓中關係，與其他地區組織和國家擴大合作，在美中競合關係結構當中，尋找新的平衡點，扮演「全球的中樞國家」。

北韓由於受到疫情影響，被迫關閉邊境，導致經濟與糧食問題更為嚴重，也迫使北韓採取更為激烈的手段，正面突破美國為首的安保體系，也因美中關係的變化，使得北韓開始改變過去對於地區紛爭的沉默態度，公開支持俄國入侵烏克蘭，以及中國對台的「一中原則」。同時也放棄對美關係正常化，也放棄南北對話，改變對南統戰政策，把韓國視為真正的「敵國」。從金正恩於 2023 年 9 月中在俄國與普欽會面之後的外交成果可以看到，北韓試圖與中俄之間分別建立起不同的高度戰略合作關係，在

* 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

中俄之間扮演「擁核的中樞國家」，建立起「北方核武鐵三角」，對韓美日形成嚇阻壓力。

由於美國與中國的競合關係相當複雜，對於韓半島事務，美中對於韓國飛彈防禦和韓美軍事同盟有明顯不同的歧見，但對於北韓政權或韓半島局勢的未來發展，美中之間卻仍有相當微妙的對話空間。¹

韓國雖然擴大與美日之間在科技、國防、經濟的合作。但是基於地理位置、經貿關係和安全考量，中國依舊是南北韓不可忽視的存在，南北韓皆必須與中國維持良好的互動關係。實際上，近期南北韓的對外政策變化也可看作是受到美中關係影響之下的結果。

這也顯現出南北韓在民主、自由、安全的價值觀差異，也是民主與威權體制在兩強關係當中呈現的不同面向，南北韓依照既有的對外關係，韓國與美日強化安全關係，北韓則是藉由美國與中俄之間的矛盾，突破國際制裁與孤立，試圖改變美國在東北亞所建立的秩序。

正因如此，韓半島不僅是美中矛盾的前線，也考驗南北韓的「複合式對外戰略」該如何維持穩定發展，避免出現軍事衝突。本文試以南北韓各自的「中小型國家複合式對外戰略」為中心，試分析在南北韓在受到美中競合關係之下的對外政策，以及與周邊國家關係的改變，探討在美中競合體系之下韓半島局勢之展望。

貳、韓國的複合外交戰略

一、強化三軸體系提升韓美同盟關係

韓國自朴槿惠政府時代開始，有鑑於北韓在核武、長程火砲、中長程飛彈能力不斷與日俱進，也從未有任何停滯跡象，為了能夠防止北韓利用飛彈或砲彈實施大規模飽和攻擊，韓國大約從 2012 年開始提出「精密

¹ <[신년 인터뷰: 손튼 전 차관보대행] “미중 긴장 완화되면 ‘북한 전략적 공간’ 줄어들어”>，2023 年 1 月 23 日，<https://www.voakorea.com/a/6930841.html>。

打擊體系」，²且能獨立運作的反飛彈防禦體系，並且能獨立實施優先打擊和報復攻擊。韓國的三軸體系，也就是擊殺鏈（Kill Chain，1軸）、韓國飛彈防禦體系（KAMD，2軸）和大量報復（KMFR，3軸），實際上是韓美同盟合作之下建構而成的防禦體系。自金大中政府以來，在歷屆政府將近十多年投入的研發和建置，預計2024年初成立的戰略司令部，將會是韓國三軸體系的具體呈現，未來可能也會是韓美日三國合作的主要單位，這也意味著韓美安保合作將會進入新的層級，韓國已擴大區域安保範圍，改善韓日關係，為了防止北韓可能的核武威脅，韓國與美國於2023年4月27日共同發表《華盛頓宣言》，在既有的韓美安保協議會議（SCM）的基礎之上建立韓美遏制戰略委員會（DSC）與韓美擴張遏制戰略協議體（EDSCG），並再次確認鞏固「韓美聯合防衛體系」，未來也將提升韓美戰略司令部的合作，面對未來「新的挑戰」。³

在這樣的合作氛圍之下，韓美日高層於2013年8月19日在美國大衛營的會談，已成功整合東北亞的安保體系，更讓韓日關係發展到新的里程碑，與美國形成「三角共助關係」，共同對應北韓軍事威脅，未來也將朝向制度化的方向發展。

二、恢復韓日關係穩定東北亞區域發展

尹錫悅過去在韓國總統大選時期曾在競選公約當中提出恢復韓日關係，而尹錫悅在上台之後，韓國政府於2023年開始逐步改善韓日關係，與日本首相岸田文雄進行至少3次以上的高峰會談。目前的韓日關係應是自金大中時期以來，最為緊密得時期。其主要因素有以下幾點：第一，因北韓核武與飛彈威脅所形成的共同互助關係。第二，中國逐漸擴大軍事規

² 詳情可參閱李明博時代出版的《2010國防白書》和《2012國防白書》，當時韓國為了對應北韓的飛彈威脅，初期規劃是以空軍戰力為主的長距離精準打擊，同時也建構有效的「擴張嚇阻戰略」，成為後來朴槿惠政府建構三軸體系的基礎。參考文獻：대한민국 국방부，〈2010 국방백서〉（서울：대한민국 국방부，2010年），頁18、47；대한민국 국방부，〈2012 국방백서〉（서울：대한민국 국방부，2012年），頁37-38、頁47。

³ 〈위싱턴 선언〉，《대한민국 대통령실》，2023年4月27日，<https://reurl.cc/V4L5Jz>。

模，試圖改變東亞地區現狀，此舉將不利於韓日的共同利益，必須增強防衛力量，維持東北亞的勢力均衡。第三，中俄兩國軍機多次逼近韓國領空識別區域（KDIZ），且從未有減緩的跡象，由於韓日兩國地理位置相鄰，時有中俄兩國海空軍編隊經過黃海（西海）和東海（日本海）海空域，對韓日兩國造成嚴重威脅。第四，中國在東中國海和南中國海不斷加強海軍空軍巡視次數，對於與中國有領土糾紛的韓日兩國而言，實為相當嚴重的武力威脅。

韓日過去的歷史爭議也面臨共同威脅而暫時擱置或和解，但此部分未來仍須妥善處理，譬如：「關東大地震朝鮮人屠殺事件」的後續處理、日本教科書的獨島標示爭議，以及福島核污水爭議等。從根本問題來看，諸多的歷史和領土糾紛是韓日至今仍無法發展成同盟的主要原因，實質突破也相當有限，這部分將會未來韓日關係發展的不確定因素。

三、以韓美日為基礎發展韓中關係

韓國與中國在建交之初，由於價值觀和體制截然不同，因此初期有許多磨合的問題，但隨著兩國經貿關係高度發展，民間交流旺盛，雙方對於原有的矛盾與紛爭也相當自制。

直到 2014 年韓國決定部署薩德系統之後，兩國的矛盾開始逐漸浮現，其中關鍵在於韓中對於處理北韓問題的認知差異，以及中國對朝核問題的消極管理態度。由於當時美中關係仍處緩和狀態，文在寅政府大力推展對朝友好政策，成功促成「韓美中」與「南北韓」高峰會。

然而自拜登上台之後，美中競爭的加速發展，以及台海安全局勢的惡化也嚴重威脅東北亞的對外聯絡通道和區域安全。因此之故，韓美日三國高層於 2023 年 8 月 19 日在美國大衛營發表《大衛營原則》、《大衛營精神》、《韓美日協議公約》，⁴ 將「韓美」與「美日」兩大安保同盟整合為「韓

⁴ <[전문] 한미일 정상회담 '캡트 데이비드' 공동성명>, 《동아일보》, 2023 年 8 月 19 日, <https://shorturl.at/dhAW4>。

美日三角共助關係」，維持印太地區和平繁榮，建構擴張嚇阻機制，定期舉行聯合軍事訓練，在軍事安保與經濟安保擴大合作，反對任何一方以武力改變台海現況。

雖然韓美日在安全領域獲得整合，但也讓韓中關係陷入前所未有的低潮。其主要原因在於韓中對於韓半島的安全認知有明顯差距，過去韓國所期盼的「以中制朝」，已不再具有任何成效，諸多外交課題也仍待商議。⁵ 為了能夠落實韓國印太戰略所強調的「韓中相互尊重與互惠關係」，在台海與北韓問題之間尋找新的平衡點，韓國在地區安全的部分，勢必將配合美國，以「戰略明確」的路線，促使中國做一個「負責任的大國」，為韓中關係尋找新的突破點。

參、北韓的複合外交戰略

一、加強朝中戰略夥伴關係

中國與北韓之間的關係，隨著金正日逝世之後，兩國之間過去曾經存在的革命友好同盟關係實際上已宣告終結，金正恩以及後續陸續被啟用的朝鮮人民軍高階將領與中國之間已無任何具體的共同歷史。朝中關係也從金正恩於 2013 年大舉肅清張承澤相關勢力之後，兩國明顯進入冷卻期。雖然朝中兩國在過去 10 年間曾先後傳出潮中邊境經濟特區、新義州—平壤高速鐵路等重大合作建設計畫，然而至今仍無具體落實。而中國在北韓成功進行第 7 次核試驗之後，與俄羅斯在安理會制裁案當中投贊成票，朝中關係也因此陷入最低潮。不過金正恩從 2018 年開始採取類似金日成的訪問外交方式，試圖改善與「韓朝美中」的四邊關係，但由於北韓自始自

⁵ 目前韓中之間除了經濟、文化、安全方面有諸多問題待解之外，另一個是脫北者送還問題，過去新冠疫情期間，共約 2,000 多名脫北者被中國關押，北韓已於 2023 年 9 月重啟國境，朝中邊境交流逐漸增加，中國未來極有可能會把該批脫北者全數遣返北韓，這將會是韓中兩國協商對話的主題之一。〈불확실성 커지는 중국 내 탈북민 신변...엇갈린 주장 제기〉，《미국의 소리》，2023 年 9 月 2 日，<https://reurl.cc/A0197Z>；〈[사설] 중국 내 감금 탈북자 2000 명 “대한민국은 한 명도 빠짐없이 받을 것”〉，《조선일보》，2023 年 8 月 18 日，<https://reurl.cc/z6Y1G0>。

終從未改變其核武發展戰略，使得北韓僅在朝中關係獲得較為具體的實質發展，朝中關係也大約是在 2018 年逐漸改善。

此期間北韓也大舉修建觀光設施，擴大與設置經濟特區和觀光特區，與中國之間的邊境貿易，透過咸鏡北道的羅津和清津等不凍港，為中國東北地區提供內貿運輸口岸，由於北韓與中國之間的鐵路軌距共通，鐵路運輸系統源於過去二戰時期的南滿鐵路系統，且在位置上，比俄羅斯的海參崴更具優勢，朝中俄的邊際運輸應會持續擴大，並成為中俄之間的主要橋梁。

二、恢復朝俄戰略合作關係

自從 2022 年俄烏戰爭爆發以來，北韓數次對外發聲公開支持俄羅斯的立場，也與俄羅斯在烏克蘭東部所建立的偽政權公開交流，實際上北韓已從該場戰爭開始改變過去對於國際事務的沉默立場。由於俄羅斯近期在烏東戰場已消耗相當程度的彈藥，目前俄羅斯內部的彈藥生產速度應已無法跟上消耗速度，因此開始尋找外部援助，這對於北韓實為可突破封鎖的良好契機。目前北韓是否已向俄羅斯提供大量武器彈藥已成為主要關注焦點。依照目前美國方面的說法，北韓已向俄國提供大批武器彈藥，惟目前無任何關鍵證據。此外，北韓近期也購入大批報廢貨輪，未來或將可能在朝俄與朝中海域⁶進行海上貿易。

過去朝俄關係實際上僅止於貿易合作關係，但近期朝俄關係確實獲得突破性的發展，雙邊關係極速提升。北韓國務委員長金正恩於 2023 年 9 月訪問俄國，與俄國總統普欽會面，這應該是自蘇聯解體之後，朝俄關係最為親近的時期。再加上美中俄三國對於韓半島事務立場的不同調，導致近期聯合國安理會無法對北韓實施更進一步的制裁。如果朝俄關係持續提升，北韓成功向俄國提供軍事後勤換取經貿合作與糧食援助，未來恐將影

⁶ 〈제재 대상 북한 유조선 중국 인근 해상 출현 ... 불법 환적 여부 주목〉, 《미국의 소리》, 2023 年 9 月 30 日, <https://reurl.cc/x67GML>。

響俄烏戰爭的發展，也將讓北韓更有機會實質突破經濟制裁，提升傳統武器裝備，這將會對韓美日造成更嚴重的安全威脅。

肆、韓半島集團化與不確定性

一、韓美日三角共助關係將考驗韓國的複合對應戰略

自從 2022 年 3 月裴洛西訪台之後，中國逐步擴大對台軍事挑釁次數，持續提高對台軍事威脅規模，試圖以軍事力量改變台海現狀，美中之間對於韓半島、台海等安全事務的對立逐漸明顯。

對於長期仰賴海外運輸的韓國而言，地區秩序的不穩定將對國家安全產生極大威脅。在面對美中霸權競爭的大環境之下，基於北韓問題、地緣政治之下的經濟、國防安全等諸多考量，時與美中相互關聯，因此韓國發展出所謂的「複合對應戰略」，在對朝、對外政策等方面，與美日進行合作，共享價值，在美中關係之間尋找新的平衡點，以此同時對應數個安全風險，確保國家利益。⁷

自尹錫悅上任至今（2023 年 9 月為止）韓美已進行了 18 次跨軍種聯合軍演，演習課目範圍和規模更勝以往，⁸ 也與多國進行國防高層會談和軍事交流。韓國更於 2013 年 9 月 15 日與美國、加拿大在西海（日本海）舉行「仁川上陸作戰 75 周年戰勝紀念」聯合軍演，實為三國聯合兩棲作戰訓練，整體規模超越歷年，並引起中國提出相當激烈的批判言論，⁹ 但也可看出中國對於韓戰的歷史觀，以及對韓半島、印太地區的戰略觀點，與韓美日極為不同。¹⁰

7 김갑식 등 16 人, 《미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략》(서울: 통일연구원, 2022 年 12 月 30 日), 頁 522-525、530-531。

8 〈윤석열 - 문재인정부 한미연합훈련 비교: 문 5 년간 미 전략자산 참여 훈련 4 회, 윤 1 년 만에 15 회〉, 《월간조선》, 2023 年 9 月號, <https://shorturl.at/kIRS9>。

9 〈중국군, 인천상륙작전 재연행사 비난...“도발적 군사활동”〉, 《연합뉴스》, 2023 年 9 月 29 日, <https://reurl.cc/9RV2pX>; 〈美國準航母編隊罕見在黃海大規模演習! 專家: 以此「威懾中國」實在可笑〉, 《新華網》, 2023 年 9 月 6 日, <https://reurl.cc/9RV2bn>。

10 〈2023 年 9 月國防部例行記者會文字實錄〉, 《中華人民共和國國防部》, 2023 年 9 月 28 日, <http://www.mod.gov.cn/gfbw/xwfy/jt/16255759.html>。

然而目前尹錫悅政府的支持率仍有未好轉跡象，¹¹ 近期更因日本福島核廢水事件，國內民意受到嚴重影響。但即便如此，近期應不至於影響到韓美同盟和韓日關係的發展。韓國應會持續試圖在北韓問題當中取得「主導性」，在美中日之間維持「柔軟性」，依照不同議題維持合作與互利關係。

二、朝中俄三角戰略關係將成為北韓政權延續的方式

由於北韓目前仍無法擺脫外交孤立與經濟制裁的困境，俄羅斯也因為入侵烏克蘭而受到西方國家的制裁，在面臨極其類似困境之下的朝俄兩國，未來的動向值得後續關注，過去北韓一直希望能提升朝俄關係，北韓也曾在 2023 年 6 月 16 日至 18 日的朝鮮勞動黨第八屆第 8 次全體會議當中，提到「未來必須在軍事技術與政治外交方面做出更為敏銳和機敏的對應」，北韓確實已感受到韓美日三角共助關係所造成的壓迫感。

北韓為了克服裝備和技術的劣勢，其實所擁有的選項並不多。其中最為可行的方法便是向俄羅斯提出恢復軍事援助，改善老舊傳統武器性能，也不排除舉行聯合軍演。北韓需要俄羅斯持續在周邊地區發揮影響力，避免韓美日三國勢力改變周邊勢力結構，因此朝俄兩國未來極有可能會在技術方面克服聯合國制裁和監視的問題，提升雙邊在國防和經濟的交流。以北韓而言，這應也可平衡朝中關係過度扈從的問題。

¹¹ 尹錫悅政府上任至今，其民意支持度始終無法過半，未來韓國國會很有可能會繼續呈現「朝小野大」的情況，不過就整體局勢來看，韓美日共助關係已是必然發展趨勢。未來韓國應會嘗試與第三協力對象（歐盟或東盟國家）發展更進一步的戰略合作關係，擴展韓國對外政策合作範圍，降低過度集中在美中之間博弈的風險。日本雖然也是韓國的主要合作對象之一，但這其實是在美中之間競合之下，由美國所促成的戰略合作關係。若沒有美國的主導，韓日的戰略合作關係應難以恢復。但無論如何，若韓日之間的歷史問題將來未能獲得妥善解決，未來恐將成為影響關係發展的不確定因素。參考文獻：이재현, 강종구, 〈미중 경쟁 속 한국인의 제3 협력대상 인식: 높아진 아세안의 중요성〉, 《ISSUE BRIEF》, 2023-19 (2023 年 9 月 21 日), 頁 9-10。

三、韓日中對話將可望緩和局勢

韓美軍事同盟和韓美日三角共助關係是美中競合關係之下加速形成的地域關係。雖然韓美日建立共同互助關係，表面目的是為了防止北韓軍事擴張，實際上也對中國造成威嚇效果。

但韓日中關係對立的長期化發展，將不利於韓日兩國的發展。¹² 為了避免美中競爭對東北亞國家帶來負面影響，以韓國的立場而言，在地緣政治和經濟層面來看，韓國極力避免與中國陷入競爭敵對關係，這將不利於韓國的國家利益。因此韓國自大衛營峰會之後，試圖改善韓中關係，恢復韓日中三國對話，韓日中於 2013 年 9 月 26 日順利召開三國高層會談（SOM），¹³ 對於恢復三國對話達成共識，未來將舉行外交部長會議，韓國方面未來也極有可能於今年（2023）之內促成韓中高峰會談。

整體而言，韓日中重啟對話是以韓美日安保合作為基礎，重新恢復高層對話。韓美日安保合作主要目的是嚇阻北韓核武擴張，牽制中國在西海和台海地區的軍事擴張。但韓國也希望就北韓問題與中國進行安全對話，在經貿方面與中國持續合作交流，¹⁴ 藉此機會緩和雙邊緊張關係。¹⁵

伍、小結

根據韓國在 2023 年 6 月發表的《國家安保戰略報告書》的序文，當

¹² 〈作為美國重要盟友，日韓試圖穩定與中國關係〉，《美國之音》，2023 年 10 月 1 日，<https://reurl.cc/WvDlox>。

¹³ 〈한일중 3 국 고위급회의 (SOM) 결과〉，《외교부》，2023 年 9 月 26 日，<https://reurl.cc/bl95ME>；〈박진 장관, 한일중 3 국 고위급회의 (SOM) 대표단 접견〉，《외교부》，2023 年 9 月 25 日，<https://reurl.cc/9R4Egx>。

¹⁴ 依照中國的說法，韓中關係未來可望重建互信，但不能有「第三方」的介入，中國或將嘗試個別與韓日兩國個別對話，或強化現有的韓日中三國協力事務局（TCS），促進民間交流和經濟合作，維持韓日中關係穩定，王毅對此也明顯相當重視。〈왕이 “한중일 협력해 지역 공헌해야”...3 국 포럼 직접 참석〉，《한겨레》，2023 年 7 月 3 日，<https://shorturl.at/uGY09>；〈王毅同韓國外長朴振通電話〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 8 月 31 日，<https://shorturl.at/ikz27>。

¹⁵ 〈미중 소통재개 의식했나? 中관영지, 한미 혼련 비난 수위 조절〉，《연합뉴스》，2023 年 9 月 18 日，<https://reurl.cc/K3MNQR>。

中提到「韓國為了守護自由、人權、法治的普遍價值，維護原則與規範為基礎的國際秩序，進而參與國際社會」，意即韓國在不預設立場的情況下，以普遍價值為共識，與不同政治體系的國家共同維護現有國際秩序和共同發展，成為真正的「全球中樞國家」。

也就是說，韓國是以現實主義和實用主義的路線，與美中主要大國發展「複合對應關係」，在不影響韓美日關係的情況下，維持南中國海、台海等地區的穩定局勢。在追求共同繁榮的目標之下，與中國發展互惠的戰略夥伴關係，實現所謂的「複合對應策略」，維持有效的避險空間。

同樣地，北韓也有類似的目的，與韓國的差別在於，北韓是以核武作為手段，「正面突破」外交孤立和經濟制裁，北韓目前已具備中長程飛彈打擊能力，預估至少保有 25 個至 30 個核彈頭，北韓雖未具備三位一體的核打擊能力，整體軍事力量也不如韓日中俄等國，但北韓未來若持續以「擁核的社會主義國家」自居，與中俄形成「核武鐵三角」，改變美國在東北亞主導的國際秩序，將會對韓國造成嚴重的安全威脅，影響韓美日關係，進而危及東亞區域安全。

北韓於 2023 年 9 月 26 日公布憲法增修條文，完成法制化程序，核武成為北韓維護國家安全和發展的主要依據，這也意味著北韓放棄與美國的廢核協商，將加強朝中俄關係。韓半島實際上已進入「新冷戰」的格局，也將加速「韓美日」與「朝中俄」在韓半島的對立態勢。但這可能不符合中國在韓半島或東北亞地區的利益，韓半島的全面軍事對峙，也將不利韓中關係的發展，因此韓中和韓日中的高層對體制或將成為美中之間的緩衝，也可抵銷部分北韓的核武威脅。韓半島過去以來一直是民主與威權兩大陣營的交錯點，如何從中降低風險，共享價值，異中求同，維持和平穩定發展，將會是美中兩國，甚至是東亞國家的共同考驗。