

辽宁大学智库 简报

第 10 期

辽宁大学中国开放经济研究院

2023 年 8 月 10 日

尹锡悦政府《国家安全战略》评析

张东明

2023年6月7日,韩国总统尹锡悦在任期满一年之际,以“自由、和平、繁荣的全球中枢国家”为题发布了其任期内的《国家安全战略》(以下简称《报告》),全面阐述了韩国新一届政府安保战略的目标、基调以及具体实现路径。从内容来看,该报告对前任文在寅政府的安全政策进行了较大幅度调整,在威胁评估上强调“朝核威胁”,突出经济安全,同时将升级韩美同盟与扩大美韩日合作视为韩国安全的基轴。特别是,该报告还强调基于“价值观外交”处理中韩关系,这给两国关系带来了更大挑战。《国家安全战略》是研判韩国外交安保政策走向的标志性文件之一,值得对其进行深入分析。

一、对《报告》主要内容的解读

尹锡悦政府《国家安全战略》同时发布了韩文和英文两个版本。除

序言外,全篇《报告》由安全战略总览、安全环境评估等八个章节组成,勾勒出尹锡悦政府明显的“保守底色型”安保观和外交理念。

(一)重新将朝鲜界定为主敌

韩国政坛可以大致划分为保守阵营(或称右翼)和进步阵营(或称左翼),两派在韩朝合作、韩美关系、周边外交等多个问题上均持有不同见解。对朝鲜的界定是区分韩国进步—保守阵营的主要标志。在对朝政策上,保守派政府往往采取敌视政策,将朝鲜视为威胁韩国安全的首要“威胁源”。2022年尹锡悦上台后延续了保守阵营一贯的对朝认知,《报告》指出:“(对于韩国而言)最紧迫的安全挑战是朝鲜继续发展其核武器和其他大规模杀伤性武器的能力。”这可以视为对过去五年文在寅政府对朝包容基调进行重大调整的标志。在明确朝鲜“主敌”身份的背景下,尹锡悦政府将强化国防能力、重塑韩美日合作以及韩美同盟升级作为应对朝鲜核导威胁的主要举措。

尽管如此,尹锡悦政府并没有完全关闭与朝鲜合作对话的渠道。《报告》提及尹锡悦总统在2022年光复节祝词中提出的“大胆构想”,指出:“韩国将与国际社会合作,将推进朝鲜完全无核化,将促进基于相互主义的对话与合作。”这意味着,一旦无核化路线图确定,韩国将根据无核化进程的进展,逐步实施包含经济、政治和军事领域在内的全面措施。

(二)韩美同盟再次转型升级

《报告》指出,过去70年来,韩美同盟一直是地区和平与繁荣的重要支柱。当前,韩美不仅面临朝鲜核威胁和全球战略竞争加剧等安全环境的变化,还需要应对供应链重组、核心技术竞争和气候变化等新的挑战。在此背景下,韩美同盟的升级转型不可避免。

早在李明博政府时期,美韩两国就提出了“全面战略同盟”的构想,所谓“全面战略同盟”指的是韩美两国的合作范围从军事同盟扩大到政治、经济、社会、文化等领域,同盟的目标为确保朝鲜半岛、亚太地区及世界的和平、安全与繁荣,同盟的活动范围从朝鲜半岛扩展至全世界。2017年,由于当时上台执政的美国特朗普政府秉持“美国优先”的理念与盟友展开合作,认为盟友在防务问题上搭美国便车,导致韩美同盟在防务费用分摊等问题上龃龉不断,使韩美同盟的调整态势陷入停滞。

2022年,韩国迎来总统换届,保守势力尹锡悦政府上台执政,为保守派再次调整韩美同盟发展方向提供了机会。同年5月,美国总统拜登访问韩国,与新任总统尹锡悦举行会谈。在会谈中,两国首脑一致决定将韩美同盟从朝鲜半岛的地理领域扩展到全世界,发展成为集军事安保、经济、尖端技术、供应网和全球治理难题于一体的中心轴,即基于两国共享价值的“全球全面战略同盟”(GCSA)。《报告》指出,2023年4月的美韩首脑峰会为深化“全球全面战略同盟”以及扩大印太地区的合作提供了新的机遇。具体而言,主要表现在以下几个方面:

一是军事同盟。这是二战以后美国和韩国历史最悠久也最紧密的联系,尤其是2023年4月《华盛顿宣言》签署后,美韩军事同盟升级为以核为基础的新的联盟范式。

二是经济同盟。韩美已经签署FTA,双方彼此的经济关系联系日趋紧密。为了对冲中国在印太地区的经济影响力,拜登政府提出了“印太经济框架”(IPEF),显露了美国“重新主导”亚太地区经济架构的企图。2022年5月,拜登在日本东京正式宣布启动IPEF,韩国是其中13个初始成员之一。

三是科技联盟。当前科技已经成为中美大国战略竞争的主战场。

围绕人工智能、芯片和量子等一系列前沿科技,美国分别组建了不同的联合阵线,并拉拢韩国参加。

四是价值观同盟。在美国战略界的认知中,中美大国竞争同样也是意识形态的竞争。在该领域,美国主要是通过召开“民主峰会”的形式将韩国网罗其中。在《报告》中,民主、法治以及国际秩序规则等均是尹锡悦政府《国家安全战略》中的高频词汇。

五是地缘政治同盟。这一领域美国主要是推动韩国与其他盟友开展安全合作,深化盟友之间的安全联系。近年来,随着美日印澳“四边机制”(QUAD)的复活,美国积极鼓动韩国与之对接安全联系,邀请韩国加入扩大版“四方+”安全对话(Quad-Plus)相关的工作组,甚至将韩国视为潜在的正式成员之一。

(三)韩日关系得到较快修复

文在寅政府时期,韩日关系因为历史问题、领土争端及其他衍生问题而陷入僵局。尹锡悦政府上台后,修复“陷入最坏局面”的韩日关系成为任期内的重要任务。正如《报告》所言:“迫切需要将恶化的韩日关系转变为前瞻性的合作伙伴关系,因为韩国、美国和日本之间的三边安全合作对于应对朝鲜的核威胁和导弹威胁变得越来越重要。”具体表现在三个方面:

首先,强化韩美日三边安全合作。《报告》指出,未来韩国将倡导落实2022年6月北约峰会期间韩美日三边会谈、同年11月东亚峰会期间韩美日领导人会谈,以及2023年5月七国集团峰会期间韩美日领导人会谈的相关成果,推动三边合作达到新的高度。

其次,推动美日韩经济安全对话。2022年11月,美日韩就建立三边经济和安全对话达成一致,并于2023年2月在檀香山召开首次国家

安全委员会经济和安全对话。对话旨在提高三国对供应链不稳定危机的应对能力,以及倡导三国在核心技术和新兴技术领域加强合作。

最后,扩大在全球问题上的合作。韩国将在实施自由、和平、繁荣的印太战略方面与美日紧密配合,推动韩美日在安全、社会、文化、经济等领域的互动交流。

二、《报告》的潜在影响

尹锡悦政府发布的《国家安全战略》报告将对半岛局势和地区稳定产生重大影响,这些影响可能主要集中在以下几个方面:

(一)激化半岛紧张局势

《报告》将应对朝鲜核武、大规模杀伤性武器(WMD)的威胁定性为韩国的当务之急,并阐明为主动应对朝鲜的威胁而划时代地加强韩国自主应对力量的思路。将朝鲜重新定义为“主敌”的做法将加剧半岛紧张局势,这种明确的对立态度可能引发朝鲜的强烈反应,并导致进一步的军事对峙和紧张局势。

(二)加剧地区安全对峙

在处理与东北亚其他国家关系时,《报告》体现出的“冷战思维”令人担忧。在对日关系上,尹锡悦政府试图改善与日本的关系,以寻求在应对朝鲜问题上的更多支持。他不仅将日本定义为“亲密无间的重要邻国”“共享自由民主的伙伴”,而且在推动高层对话、深化与日本在多领域交流合作上表现得十分积极;而在对华关系上,尹锡悦政府在处理中韩关系时继续秉持着强硬态度和“一边倒”做法。例如,在萨德问题上,《报告》明确指出这是一个安全和主权问题。与此同时,在中美战略竞争中,尹锡悦政府逐步放弃了“战略模糊”态度,在大多数议题上向美

国靠拢。例如,2021年拜登政府上台后,继续组建针对中国的各类型的“模块化”联盟,旨在从地缘政治、经济、科技、供应链等多个层面对中国进行包围。在地缘安全层面,拜登政府的主要目标是推动“美日印澳”四边对话与韩国对接,有意打造“QUAD+”韩国的多边同盟体系;在科技层面,拜登政府向韩国提出了组建“芯片四方同盟”的构想,成员主要为美国、日本和中国台湾,其旨在遏制中国获取芯片技术并对中国形成“高科技封锁”;在经济层面,拜登政府力推“印太经济框架”(IPEF),试图弥补对华遏制打压在经贸领域的不足。在上述提及的几个“模块化”联盟中,韩国基本上都表现出积极参与的态度,尤其是韩国尹锡悦政府上台后,在这些问题上都采取了追随美国的战略。

2023年7月,尹锡悦再次受邀参加北约峰会,并强调朝鲜不仅是地区安全的威胁,也是对全球安全的威胁,要求北约国家加强制裁。

需要特别关注的是,北约峰会之后,尹锡悦在韩国国内遭受重大洪水灾害的情况下,长途跋涉前往乌克兰基辅,会见了泽连斯基,表示将加大对乌克兰的援助力度。这些事实都无疑表明其对外政策发展方向和内容都在进行大幅度调整,其后续的政策实施动态,更值得高度关注。

作者简介:张东明,辽宁大学教授、经济学博士,博士生导师,东北亚研究院院长、国际经济政治学院副院长、教育部国别和区域研究中心“朝鲜-韩国研究中心”主任、美国斯坦福大学、韩国国立首尔大学访问学者。中国朝鲜史学会副会长。韩国世界地域学会副会长、韩国东北亚经济学会副会长、韩国韩中社会学会副会长。主要研究亚太及东北亚经济与政治、朝鲜半岛经济与政治问题。先后承担和完成国家社科基金项目、教育部项目、辽宁省社科基金重点项目和一般项目、辽宁省教育厅重点项目和一般项目等10余项;国家部委办委托项目3项;国际合作重大项目1项和一般项目9项。出版专著、编著、译著6部;在国内外核心刊物发表论文100余篇;在新华网、央视网(英文)、环球时报、世界知识及韩国的中央日报、朝鲜日报等国内外主流媒体发表评论20余篇。

辽宁大学智库简报编委会

指导: 潘一山	主编: 余森杰				
编委: 李淑云	史保东	霍春辉	姚树洁	王振宇	刘钧霆
	李艳枝	陆 辉	崔 铮		
编辑: 尹如玉	联系方式: 024-62602446				

本刊声明:所刊文章属作者个人见解,不代表编辑部观点。

请把领导批示和转载情况反馈编辑部。