



中等國家的避險策略—以南韓為例

Hedging Strategy of Middle Power-Taking South Korea As an Example

著者／錢尹鑫、陳秉維 Chien, Yin-Hsin、Chen, Ping-Wei

錢尹鑫 現職 國防大學軍事共同教學中心教官
陳秉維 現職 國防大學軍事共同教學中心教官

提要：

中等國家在國際社會上常為強權之間的「承軸」(Linchpin)，承擔國際政治的相應責任，但礙於國力限制往往受限於強權的權力政治，國家行動策略常擺盪於強權之間，以維護自身安全與利益。南韓身為中等國家，面對東亞國際情勢的轉變，戰略亦隨之做相應調整，2022年12月提出其印太戰略，逐漸打破戰略模糊向西方集團靠攏，藉由小群多邊集團聯盟、加強軍購與軍費、區域事務合作，擴展國際社會的形象和影響力。同時建構政治、軍事戰略上的多重嚇阻效果，並試圖統籌東亞區域秩序，操作避險戰略輔以權力秤台上的相對自主性，合理估算他方行為，為己方行為做出合理選擇，進而抉擇利益最大化與風險最小化的可行方案，追求成為關鍵的「全球樞紐國」。

關鍵詞：中等國家、南韓印太戰略、避險策略、戰略競合、全球樞紐國

壹、前言

南韓前總統文在寅在任時，三度舉行兩韓峰會，主張透過對話緩和朝鮮核武威脅，促成兩韓相對安全的局勢，另強調美國與中共的平衡關係，不願在美、「中」的戰略競逐中選邊站隊，特別是

不願得罪中共，以免損害南韓國家發展的經濟需求。然而，2022年12月28日尹錫悅總統提出南韓《自由、和平與繁榮的印太區域戰略》(Strategy For A Free, Peaceful, And Prosperous Indo-Pacific Region，以下簡稱SFPIIP)，被視為是南韓版「印太戰略」，一改過去對美國

「印太戰略」的搖擺態度。然而，南韓面對美國「印太戰略」，戰略行動的轉變是否彰顯今後向美國靠攏？對中共將完全捨棄？區域安全的潛在制約？如何發展適合南韓的交往策略？諸多命題，殊值研析。因此，本文之問題意識為探索南韓區域安全的困境與轉變，以及尋求南韓實惠發展的有利策略，進而瞭解中等國家（Middle Power）在有限敵意下的避險抉擇與戰略競合。另外，本文嘗試以「避險策略」與「權力秤台」¹兩種觀點作為研究途徑，著重於2023年東亞區域發展情勢與潛在意涵，解釋南韓對外交往互動下的策略權衡與選擇，從而提出若干建議，以為國防相關單位參考運用。

貳、南韓區域安全的制約與困境

南韓做為一個半島國家，必須面臨海權與陸權的戰略考量，在東亞的區域安全常

受到國際強權的拉扯，同時二戰的歷史記憶與國內政黨制約，也令尹錫悅政府面臨艱難的抉擇，分析如下：

一、美國印太地區軍事部署的調整

一個國家想要實現對重要海域的全面控制，就必須奪取海域的戰略據點，戰略據點的選擇往往決定整個戰爭態勢。²2023年美國國防部撤出部署在日本沖繩基地的海軍陸戰隊，另在關島的「布拉茲營區」（Camp Blaz）啟用新的軍事基地，第一批陸戰遠征軍將在2024年抵達該基地，直至2030年組成約5,000名海軍陸戰隊員。³美軍在關島組建瀕海作戰團是海軍陸戰隊謀求轉型發展的重要舉措，主要任務是在瀕海地區奪取和控制關鍵地域、海峽和通道，強化美軍對前沿海域的掌控，同時也為爭奪西太平洋制海權與推動多邊軍事合作預做準備。⁴然而，這也顯示出：沖繩基地不再安全了，更深層的意涵則是，美軍在印太地區軍力部署意願趨向弱化。

- 1 「權力秤臺」乙詞，由作者構思所創，其核心概念便是競逐的雙方就像是在天秤兩端不斷加碼，籌碼是有限的資源，為因應當前環境並達到最大效益，所以必須合理估算己方與對方的條件並對己方的行為作出合理的選擇，加碼的過程除了是利多的行為外，更是一種理性的攻勢作為，運用威懾與利誘，最後逼迫對方妥協於己方的所望目標。錢尹鑫，〈新型大國關係？美「中」兩國在南海的地緣戰略角力〉，《展望與探索》，（新北市），第15卷第2期，2017年2月，頁64。
- 2 艾·塞·馬漢著，劉霞譯，《海軍戰略：美國海軍少將的傳世之作》，（北京：文化發展出版社，2017年11月），頁148。
- 3 Frank Whitman, “Marines Corps Camp Blaz reactivated,” Pacific Island Times, January 26, 2023, <https://www.pacificislandtimes.com/post/marines-corps-camp-blaz-reactivated> (Accessed 2023/8/10)
- 4 〈美調整亞太地區軍力部署〉，《人民網》，2023年1月20日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0120/c1011-32610742.html>，檢索日期：2023年5月15日。



美「中」之間現仍維持「鬥而不破」的複雜關係，但「鬥而不破」的前提是要讓雙方都要能有所顧忌，須具備一定的軍事力量作為後盾。⁵2023年5月美日韓三國針對北韓飛彈活動，串聯雷達情報分享「即時雷達」數據，除了加快掌握北韓飛彈發射地點、飛行速度和距離等數據，亦能減少「視野盲區」，更好地監測低空飛彈。⁶後續從軍事情報共享到更多聯合軍演行動、雙邊安全協議，南韓在美國主導下走向更緊密地軍事夥伴關係，而美國企圖將美韓、美日軍事同盟整合成為美日韓三邊或多邊集體防禦體系。美國雖積極建構在東亞的軍事存在與集體防禦，並將北約軍事整合的經驗運用於印太地區。然而，三個國家在印太地區各有不同的防務目標，整合各方防務能否順利完成與維持尚在未定，美國雖有圍堵北韓、俄國與中共的需求，但不願意承擔所有防務，也凸顯政治、軍事能力的弱化。而美國印太戰略的調整將牽動南韓軍備部署，南韓軍事戰略將走向與俄國或中共的對抗態勢，單邊選擇的結果將失去戰略主動權，以及受

到美國區域安全的制約，甚至擴展到其他領域的議題，並使之不能與美國核心利益衝突，凸顯南韓在東亞安全的窘境。

二、北韓軍武敵意與中共代理制衡

南北韓兩國政治與軍事的長期分裂和對立，雖屬同文同種，但是國家政治體制、價值觀與意識形態有很大的差距，尤其在軍事領域，北韓的軍武威脅對南韓造成嚴重的安全挑戰。北韓擁有龐大的常備部隊，經常性的軍事演習與飛彈射擊，形同對周邊國家的挑釁行為，導致區域的緊張局勢升級，同時對南韓的安全產生直接威脅，特別是北韓發展核武和相關的導向技術，並進行多次核試驗和飛彈射擊，北韓聲稱擁有可以打到南韓以及其他地區的核武能力，因此北韓的核計劃涉及國際事務與對外交往關係，對亞太國家的安全構成嚴重威嚇。再者，北韓領導和官方媒體，經常對南韓進行言論攻擊和貶低民主價值，其發表的激進和威逼性言論，亦加劇區域的對立和不安。面對北韓的核武威脅，南韓深化與周邊國家的合作，透過外交途徑和多邊談判，包括與美國、中共、

5 林穎佑，〈時代的眼淚或真實的謊言？反介入／區域拒止戰略的再檢視〉，收錄於李大中主編，〈崛起的中國：台灣戰略新抉擇〉，（新北市：淡大出版中心，2018年9月），頁215。

6 張君堯，〈偵查北韓飛彈活動！美日韓計畫串聯雷達「即時分享數據」〉，《聯合新聞網》，2023年5月12日，<https://udn.com/news/story/6809/7160083>，檢索日期：2023年5月28日。

俄羅斯、日本及其他國家的接觸，以尋求解決之道。同時南韓也加強國家防禦能力、盟友進行聯合軍事演習、加強情報蒐集和分析，與美國進行軍事合作和部署防禦系統，並積極推動朝鮮半島無核化，以共同應對北韓的核武威脅。基此，北韓的軍事威脅必須以國際視角切入，而中共在解決這個問題上扮演著重要的角色，中共是北韓主要對外交往和經濟夥伴，在政治與軍事上也具有一定程度的影響力，北韓軍事威脅需靠中共的代理制衡方能見效。

然而，中共的影響力可能受到多項原因的限制，包括中共和北韓之間的複合關係、國際社會對中共施壓的程度，以及其他國家的角色和立場等，皆會間接影響北韓的行動與態度。2022年9月在美國籌組下的「晶片四方聯盟（Chip 4）」⁷，擬議與其他國家在新興科技的創新進行合作，並對中共進行戰略脫鉤，⁸中共藉北韓施加軍事壓力做為的報復。2023年3

月北韓5天內3次試射飛彈，⁹是對美日韓三角同盟的示威，美國印太戰略也成為促使中俄朝三國更加團結的原因，在北京默許下的北韓飛彈試射，也將成為日韓更為棘手的問題。

三、在美俄之間的競合抉擇

南韓前總統文在寅政府時期，雖在口頭上支持基輔並呼籲擁護烏克蘭主權，但在制裁俄羅斯實際的作為上，卻無明確的軍事行動。以往南韓是美國印太戰略的追隨者而非領導者，俄烏戰爭期間透過非政府組織和民間組織，發起慈善救援和人道主義，極力避免在軍事上與俄國針鋒相對，針對武器輸出的敏感議題，始終游移於戰略模糊與清晰的擺盪。南韓的主要擔憂是來自莫斯科的潛在反擊，無論是在經濟上，或是在俄國對朝韓關係方面的支持。朝韓關係多年來一直停滯不前，首爾與平壤的充分和解還有很長的路要走，因此莫斯科的支持是非常必要的。文在寅拒絕向

7 在2022年7月美國通過《晶片與科學法案》之前，曾有人提議組建一個由四個國家組成的聯盟，目標是實現半導體供應鏈的多元化。如今由美國、臺灣、日本和韓國共同努力組成的Chip 4聯盟，目的是在政策實施方面進行合作，以支持成員國持續製造晶片，並對全球半導體供應鏈產生重大影響。“Meet the Chip 4 Alliance,” Cadence System Analysis, <https://resources.system-analysis.cadence.com/blog/meet-the-chip-4-alliance> (Accessed 2023/8/20)

8 Emily S. Weinstein, Alice Oh, and Boyoung Kim, “Strengthening ROK-United States Science & Tech Partnership on Critical Technologies Dialogue #1: Exploring US and South Korea’s Prospects and Challenges in AI and Robotics,” Pacific Forum, August 24, 2022, <https://pacforum.org/wp-content/uploads/2022/12/US-KOR-Tech-1-AI-Key-Findings.pdf> (Accessed 2023/8/18)

9 〈北韓試射洲際彈道飛彈5天內第3次〉，《中央通訊社》，2023年3月16日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202303160032.aspx>，檢索日期：2023年6月15日。



烏克蘭發送致命武器是可以預見和理解的，南韓這時的作為尚不足以讓莫斯科將首爾列入「不友好名單」。然而，2022年7月南韓提供給波蘭約980輛戰車、648門榴彈砲和大約50架戰機，¹⁰則讓烏克蘭直接得到來自於波蘭的軍備武器，引起俄國的潛在敵意。

此外，尹錫悅的競選外交政策聲明，致力於使南韓成為「全球關鍵國家」，基於這個前提，即使對俄制裁將產生經濟的負面影響，尹錫悅仍需維持目前的作為，展現首爾的全球性角色。除此之外，美國和歐盟可能會加強對俄制裁，首爾認為有義務支持這些措施，以提升民主自由陣營的地位。另南韓也密切關注普丁的核邊緣政策，及對北約和烏克蘭產生的影響，俄國核威懾戰略所產生的心理戰效果，也將成為朝對韓核武心戰威懾的觀察標的。根據2023年4月牙山政策研究所（The Asan Institute for Policy Studies）對1,000名成年人進行的民意調查，有64.3%的南韓民眾認為，須發展核武應對北韓的核武

威脅。¹¹同月，尹錫悅訪美表達發展核武意願，美國突然明白，安撫人心的言辭和姿態不再起作用，如果它想勸阻南韓放棄製造核彈，就必須拿出一些具體實在的東西，後續美國同意定期向南韓部署美國核潛艇，並讓南韓參與其核規劃。¹²顯然，南韓在美俄之間的競合已逐漸偏向美國，而立場的失衡將成為尹錫悅政府在處理俄韓關係新的難題。

四、歷史記憶與政黨制約

首先，韓日關係糾結於二戰的歷史傷痕，兩國外交關係難解，在美國斡旋下，親美的尹錫悅與日本和解，推行二戰期間日本強徵勞工的「第三方」代賠方案，卻引起國內反彈聲浪，甚至被批為日本「開脫罪責」。其次，2023年5月日本海上自衛隊「濱霧」號（朝霧級，舷號DD-155）飛彈護衛艦懸掛「旭日旗」駛入韓釜山海軍作戰基地，參加南韓政府主導的多國海上演習，引發國內抗議，對南韓來說，日本使用「旭日旗」的歷史就是日本吞併朝鮮半島的歷史，是對南韓民族獨立

10 江飛宇，〈波蘭大手筆採購韓國坦克與大砲 總價 1752 億〉，《中時新聞網》，2022 年 8 月 29 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220829004367-260417?chdtv>，檢索日期：2023 年 8 月 16 日。

11 “Over 60 pct of S. Koreans support own nuclear armament: poll,” Yonhap News, April 06, 2023, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20230406010300325> (Accessed 2023/8/15)

12 〈尹錫悅訪美：美韓達成重要核武協議〉，《BBC 中文網》，2023 年 4 月 27 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-65291817>，檢索日期：2023 年 8 月 16 日。

和國家主權的侮辱。¹³ 而韓日的歷史糾紛向來是第一島鏈戰略的脆弱點，長年以來在「強徵勞工」與「慰安婦」等各項議題，韓日兩國各自礙於民意無明顯共識，相對造成政治與軍事交往關係的滯礙。因此，東亞複雜的地緣政治環境與歷史糾葛，造成南韓在對外交往上不得不考量的必要條件。

2022 年春季皮尤研究中心 (Pew Research Center) 的調查顯示，在接受調查的 19 個國家中，65% 的成年人表示，在他們的國家，支持不同政黨的人之間存在強烈或非常強烈的分歧。在南韓大約十分之九的成年人表示，支持不同政黨的人之間存在強烈衝突，其中約 49% 表示，這些衝突非常強烈，¹⁴ 凸顯其國內意見分歧嚴重。此外，2022 年尹錫悅雖勝出總統大選，惟僅以 0.7 % 的微小差距勝選，民意並不穩固且在野黨仍然在國會保有過半席次的優勢條件，顯見國會多數制約將成尹錫悅推動政策的阻力。而在應對中共的交往策略尤其敏感，印太戰略又為核心

利益，後續有關於南韓印太戰略的推動，自然會引發國內不同政黨的批判與抗諷，成為執政矛盾與民眾對立的潛在危機，後續有關於美「中」合作的各項議題，必然會面臨更大的內部阻力，進而拉大印太戰略認同與對抗的級距。

參、南韓在印太地區的戰略轉變

國家在權力增長的過程受到許多因素影響，包括：彼此的權力差距、對手國內政治因素、自身或對手的地緣戰略位置，及國家互動以後對於彼此外交行為的傾向等。¹⁵ 隨著美國太平洋戰略的調整、國際現勢轉變與國家利益需求，南韓在印太地區的戰略亦隨之做相應調整，分述如下：

一、小群多邊集團合作

南韓的戰略態勢正在發生重要變化，直接體現在朝韓關係或透過美朝關係折射出來，從南韓軍備武器的投資和戰略部署，表明分擔更大的國際防衛責任、外交結盟與支持聯盟利益。這些現象反映了威脅認

13 李志良，〈日艦公然掛軍國主義旭日旗停靠韓港口 韓網民怒批：無視國民感受！〉，《Newtalk 新聞》，2023 年 5 月 30 日，<https://newtalk.tw/news/view/2023-05-30/873466>，檢索日期：2023 年 7 月 30 日。

14 LAURA SILVER, "Most across 19 countries see strong partisan conflicts in their society, especially in South Korea and the U.S.," Pew Research Center, NOVEMBER 16, 2022, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/11/16/most-across-19-countries-see-strong-partisan-conflicts-in-their-society-especially-in-south-korea-and-the-u-s/> (Accessed 2023/8/12)

15 陳麒安、吳崇涵，〈南韓在美國與中國之間的避險戰略〉，《問題與研究》，(臺北市)，第 61 卷第 2 期，2022 年 6 月，頁 4。



知的轉變或重新平衡的意圖。事實上，南韓正在製定防禦理論，試圖利用不對稱手段為首爾帶來優勢，並利用具有心理和戰略影響的「小拳頭」來實現「蝴蝶效應」，以創新的方式使用精確打擊，同時利用南韓的地緣戰略地位，產生更大的影響力。¹⁶

2023年4月14日美日韓代表在美國華盛頓，舉行第13屆「三邊防衛對話」(Defence Trilateral Talks)，¹⁷ 聚焦對北韓的嚇阻力道與臺海局勢；6月第20屆香格里拉對話(The Shangri-La Dialogue)，持續推動《日韓軍事情報保護協定》(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 更積極的關係，¹⁸ 凸顯南韓、日本、美國三邊的合作關係逐步進展。其次，南韓也藉由「北約四國亞太合作夥伴」會議(Asia-Pacific partners, AP4)，深化歐

洲盟友的北約夥伴模式。¹⁹ 第三，SFPIIP參與美國領導的環太平洋軍演，及太平洋龍(澳大利亞、加拿大、日本、南韓、美國)聯合海上演習，加強軍事鏈結，且SFPIIP揭示南韓將逐步擴大與澳大利亞、印度、日本和美國之間的四方安全對話(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)的合作。第四，2023年5月29日至30日尹錫悅在首爾主持首屆南韓-太平洋島國峰會，強化南太平洋島礁的影響力。²⁰ 同年5月蒙古、南韓和美國在蒙古烏蘭巴托市(Ulaanbaatar City)舉行首次的三方會議，蒙古和美國表示支持南韓，為實現朝鮮半島無核化、和平和繁榮而提出的「大膽倡議」的目標，三方表示願意定期在各自國家輪流舉行蒙韓美三方會議。²¹ 綜上顯見，尹錫悅希望透過重新啟動或建構全方位的多邊合作來增強威懾

16 Brad Glosserman and S. Paul Choi, "Don't Lose Sight of Changes to South Korea's Defense Posture," *The Diplomat*, November 13, 2019, <https://thediplomat.com/2019/11/dont-lose-sight-of-under-the-hood-changes-to-south-koreas-defense-posture/> (Accessed 2023/8/7)

17 Reuters, "US, Japan, South Korea to hold missile defence exercises to deter North Korea threat," *The Economic Times*, April 15, 2023, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/us-japan-south-korea-to-hold-missile-defence-exercises-to-deter-north-korea-threat/articleshow/99505374.cms> (Accessed 2023/8/10)

18 Colin Clark, "US, Japan, South Korea announce push to boost missile defense data sharing," *The Breaking Defense*, June 03, 2023, <https://breakingdefense.com/2023/06/us-japan-south-korea-announce-push-to-boost-missile-defense-data-sharing/> (Accessed 2023/8/10)

19 David Scott, "SOUTH KOREA'S INDO-PACIFIC PIVOT STRATEGY," *Pacific Forum*, PacNet 14, February 15, 2023, pp. 1-3.

20 "President Yoon to chair 1st summit with Pacific island nations," Ministry of Foreign Affairs, Republic of KOREA, May 31, 2023, https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5674/view.do?seq=320825 (Accessed 2023/8/7)

21 "The Launch of the United States-Mongolia-Republic of Korea Trilateral Meeting," U.S. Department of State, June 2, 2023, <https://www.state.gov/the-launch-of-the-united-states-mongolia-republic-of-korea-trilateral-meeting/> (Accessed 2023/8/7)

力，南韓與各國小群多邊合作聯盟隱然成形，旨在透過強化友盟的連結，在地緣政治上產生多重嚇阻效果與操作避險戰略，並謀求增強戰略自主性。

二、增加軍費與軍購

各國執行地緣戰略時，國家既需要支援性機制，也需要制約性機制，國家對外政策的兩大工具即外交與軍事，正是存在於該層面。²² 南韓在國防預算方面，2018年文在寅政府國防預算增長7%；2019年預算增長8.2%，根據《2020-2024年中期國防計劃》，政府用於軍力改進計劃的預算為103.8兆韓元（約776億美元），年均增長10.3%。²³ 後續2023年南韓國防預算達到57兆143億韓元（約426億2300萬美元），比2022年國防預算增長4.4%，其中防衛能力改善費占16兆9169億韓元（約126億4700萬美元，成長1.3%）、戰力營運費占40兆974億韓元（約299億7660萬美元，成長5.7%）。

²⁴ 其次，計畫從2023年至2028年，添購20架最新款匿蹤F-35A戰機，數量將從原本40架增長至60架。第三，斥資5,600億韓元（約4億1865萬美元），將在各個部隊和空域部署不同功能的「監察型無人機」，並且也將積極研發通訊中繼無人機、無人機群應用控制技術，還計畫在2027年開始部署一支無人機部隊。²⁵ 因此，從2018年開始，南韓即有計畫性的增加國防預算，2023年更是達到高峰。

最後，為應對北韓核彈威脅，南韓「韓國型三軸體系」預算增加9.4%，編列5.25兆韓元（約39億2488萬美元），包括打擊北韓導彈發射裝置的「殺傷鏈系統」（Kill Chain）、攔截來襲導彈的「韓國型導彈防禦系統」（KAMD）和打擊北韓指揮部的「大規模打擊報復作戰計劃」（KMPR）。²⁶ 再加上依據國家安全形勢和戰略需求的評估，南韓將全面啟動部署薩德的軍事基地，尋求更多的「薩德反飛

22 普拉迪普·喬罕、普拉比爾·德、古爾普利特·庫拉納等著，張春燕、王淑君、蔣筱然、曾祥裕等譯，《印太夥伴關係：實現經濟與海洋合作的利益》，（新北市：華夏出版有限公司，2021年3月），頁250。

23 Brad Glosserman and S. Paul Choi, "Don't Lose Sight of Changes to South Korea's Defense Posture," PacNet #59, November 15, 2019, pp. 1-2.

24 羅翊成，〈南韓軍費增至1.37兆！研發攔截導彈嚇阻北韓 欲添購20架F-35A戰機〉，《ETtoday新聞雲》，2022年12月24日，<https://www.ettoday.net/news/20221224/2407827.htm#ixzz84IsRhSy7>，檢索日期：2023年7月30日。

25 周子馨，〈南韓5年國防預算飆破8兆台幣 砸135億抗北韓無人機〉，《TVBS新聞雲》，2022年12月28日，<https://news.tvbs.com.tw/world/2002734>，檢索日期：2023年7月30日。

26 吳賜山，〈南韓2023國防預算編列逾57兆韓元 增長4.6%〉，《Yahoo新聞網》，2022年8月30日，<https://tw.news.yahoo.com/南韓2023國防預算編列逾57兆韓元-增長4-6-090116269.html>，檢索日期：2023年8月20日。



彈系統」(THAAD)，從而限制北韓威脅該國的能力。²⁷綜上所述，南韓在軍購方面採取積極措施，以提升其國防能力。此外，南韓政府也持續增加國防預算，用於改善軍事基礎設施、現代化軍備、培訓和人員福利等方面。面對北韓的核武和彈道飛彈發展，以及中共背後的布局操作，南韓必須做好充分準備，增加軍費與軍購只是提升國家軍事實力的一環，另在軍事合作、友盟關係、聯合軍演等，仍須採取多重措施來保護自身的安全和利益。同時，這些措施需要不斷調整和更新，以應對不斷變化的安全環境和威脅。

三、安全領域向西方集團靠攏

印太部分國家治理機能弱化，以擊不斷增強的排他性保護主義，使得國家治理不得不訴求民族主義，或是走向更為激烈的極端主義，再加上區域內軍備競賽，軍事領域缺乏透明度和信任感，使本區域的安全情勢越來越惡化，因此也對外逐漸導向結盟性的靠攏，呈現集團對抗的情勢。2022年美日韓關係有明顯的提升，三方

領導人參加北約峰會，中共外交部表示不滿，指此舉體現「印太北約化」及「北約印太化」的趨勢。²⁸2023年尹錫悅訪美，以反對改變臺海現狀、放棄發展核武的自衛權，與簽訂排除南韓電動車補貼案、晶片相關法案等，隱性的不平等經貿協議，換來美國核保護傘的承諾，雙方所稱強化「延伸性威懾」(Extended Deterrence)也就是美國明白表示核武將運用於嚇阻，或北韓對南韓實質的核武攻擊。²⁹當前美國也積極整合印太雙邊防務，在安全領域拉攏日、韓兩國，並借鑑整合北約經驗，企圖打造「東亞北約」的聯盟體系，同時也可窺見東亞地區雙邊與多邊合作機制，在美國主導下逐漸走向整合道路，藉以圍堵中共、嚇阻北韓。

尹錫悅訪美結果起初獲得南韓國內歡迎，但後續的社論，評論該協議最重要的結果是，將中共和俄羅斯變成南韓「事實上的對手」等社論，徒增雙邊的緊張關係，壓縮自己的戰略迴旋空間。此舉無疑凸顯尹錫悅在安全領域已向西方集團靠

27 Debalina Ghoshal, "Missile Defense in South Korea: Will President Yoon Heed China's Concerns?," *China Brief*, Volume: 23 Issue: 10, June 2, 2023, pp. 21-23.

28 李哲全著，〈中美競爭與印太戰略展望〉，沈明室、特建宇主編，收錄於《2022 印太區域安全情勢評估報告》，(臺北市：五南圖書出版股份有限公司，2022年12月)，頁20-21。

29 Jennifer Ahn, "Evaluating Extended Deterrence at the U.S.-South Korea Summit," *Council on Foreign Relations*, May 2, 2023, <https://www.cfr.org/blog/evaluating-extended-deterrence-us-south-korea-summit> (Accessed 2023/8/16)

攏，同時為 SFPPIP 揭示的「全球關鍵國家」突出地位做好準備。南韓在全球和地區事務中，想要擁有更大的發言權與影響力，就必須承擔更多的責任和付出更多的成本，而且尹錫悅需要讓南韓民眾相信這條道路的價值，³⁰ 而美國也趁勢緩解南韓境內，日益高漲的發展核武民意，進而創造美國更大的戰略空間，與南韓經濟的高度依賴，淡化「中」韓之間的經貿連結與政治籌碼，顯見南韓與西方國家聲稱價值理念的認同，事實上也不過是基於實惠利益的聚合而已。因此，在不斷變化的戰略環境背景下，威懾與利誘一直是敵對國家之間，在權力秤台上的平衡籌碼。然而，權力動態不是沿著線性路徑移動，結盟關係的發展正在加速流動性和影響力，從而導致威懾與利誘需求發生變化，成為戰略環境與反應循環之間的動態交換。

肆、對南韓實惠發展的利益策略

南韓是一個出口導向的經濟體，國家利

益包括保護國家安全與促進經濟發展，政府在國內外的各個領域須制定相應的政策和措施，並與其他國家和國際組織進行合作，南韓提出 SFPPIP 就是對於國家實惠發展的利益策略，析論如下：

一、有限敵意下的涉入交往

SFPPIP 揭示，大陸不是地區秩序的破壞者，而是「在印太地區實現繁榮與和平的重要夥伴」。相比之下，拜登政府的印太戰略報告稱大陸為「挑戰」，美國國家安全戰略將大陸列為「競爭對手」，且對美國而言，臺灣的地理位置與在印太戰略中的角色，為美國提供長期、非對稱戰略優勢，在這個框架下，臺灣就是美國的戰略資產。³¹ 日本 2022 年發布的國家安全保障戰略報告，將大陸稱為「前所未有的最大戰略挑戰」。³² 顯見，各國基於本身的戰略需求而對大陸有不同的解讀，渠等核心利益複合卻不意味著完全重疊，自然延伸不同的交往策略。其次，SFPPIP 同時指出，印太地區佔南韓出口的 78%，但沒有提到大陸是南韓迄今為止最大的

30 Mason Richey, "South Korea's presidential election aftermath: Ukraine as test for a global pivotal state," PacNet #16, March 18, 2022, pp. 1-3.

31 卜睿哲著，周佳欣、劉維人、廖珮杏、盧靜等譯，《艱難的抉擇：台灣對安全與美好生活的追求》，（臺北市：遠見天下文化，2021 年 6 月），頁 430。

32 Tsun-yen Wang, "South Korea's Indo-Pacific Strategy Report and Its Regional Implications," Prospects & Perspectives, No. 7, February 1, 2023, <https://www.pf.org.tw/en/pfen/33-9912.html>.



出口目的地，佔南韓出口的 27%，儘管在 COVID-19 大流行期間有所下降，但大陸對南韓的經濟發展仍至關重要。³³2022 年 5 月南韓在 228 項核心進口產品中，對美國、大陸和日本的進口依賴度很高（約 90% 以上），其中 172 項產品從大陸進口（佔 75.5%），從日本和美國進口分別有 32 種（佔 14%）和 24 種（佔 10.5%）。其中 133 種核心產品從大陸進口佔 95.4% 以上，顯示關鍵核心產品已過度依賴於大陸。³⁴

隨著中共越來越強硬的經濟壓迫，尹錫悅意識到經濟依賴性，希望透過印太戰略，改變經濟基礎來扭轉這種「危險依賴」，因此主張「穩定和有彈性的供應鏈」，代表南韓已重新思考供應鏈的多元性，而此也衝擊美韓同步不同調的核心利益問題。基此觀之，尹錫悅雖支持美國的印太戰略，但不一定等同於支持美國與大陸的衝突。在彼此有限敵意的交往條件下，為保持既有收益或達成戰略目標，政策操作就必須基於本身的核心利益，在不

同領域做適當的涉入，以獲取優勢相對收益，正如權力秤台的兩端，雙方合理估算己方與對方的條件不斷加碼，運用威懾與利誘，最後逼迫對方妥協於己方的所望目標或達到己方的戰略目的。因此，對於己方的行為必須作出合理的選擇，而這種有限敵意下的交往策略，亦須考量各個領域適當的涉入程度，來做為加碼的標的。

二、對抗與對話需雙重兼顧

敵人是一個主觀的概念，具體的敵意程度可能會隨著時間、軍力和政治形勢的變化而有所不同，政治和外交可以在改變國際交往關係和地域穩定方面發揮作用。在國際政治的場域設定共同目標，才能讓性質各異的國家在其中進行合作，進而維護區域秩序，因此中等國家常須以對抗與對話的雙重兼顧來維繫國家利益。南韓應保持清醒的戰略判斷，從國家的根本利益出發，避免美日朝中俄等各國坐收漁利，並全面認識區域國家矛盾分歧與共同利益並存的現實，將安全領域的互動界定於有限度的競合，而非全面對抗。³⁵ 因此，南韓

33 Niklas Swanström, "South Korea's Indo-Pacific Strategy: Ambitions and Reality," Prospects & Perspectives, No. 11, February 24, 2023, <https://www.pf.org.tw/en/pfen/33-9939.html>.

34 黃松勳，〈韓國重點產品進口過度依賴中國 需思考供應鏈的多元性〉，《科技產業資訊室》，2022 年 7 月 8 日，<https://iknow.stpi.narl.org.tw/post/Read.aspx?PostID=19349>，檢索日期：2023 年 5 月 20 日。

35 曾祥裕，《印度海洋安全戰略：政策規劃與實踐》，（新北市：華夏出版有限公司，2021 年 6 月），頁 353-356。

SFPPIP 支持美國的戰略同時，亦須與中共保持良好關係，方能獲得最大利益。當前印太地區的軍事同盟有別於二戰時期，共同對抗共產主義的擴張，各國有不同的防務目標，且又複合著軍事以外的領域，因此各有不同的相對自主需求，自然也會產生出不同的戰略選項及行動。

美日韓因集體防衛需求，將走向更為緊密的軍事夥伴關係，但這並不意味著南韓徹底放棄中共，南韓制定 SFPPIP 不僅是印太戰略的立場宣示，也具有政策說明與闡釋的作用，其內文揭示：南韓包容性的印太戰略不會針對或是排除任何特定的國家，並以「打造以規範和規則為基礎的區域秩序」等九大核心為努力方向，倡議發展成為「全球樞紐國」（Global Pivotal State Initiative）。³⁶ 綜觀全文，南韓並未表明任何特別排斥或打擊的國家，卻又隱喻區域內的強權國家對全球安全環境的挑戰。同時，不但表達擺脫二戰期間受侵略遺緒的決心，又表示主導整個亞太區域秩序的願望。以軍事立場觀之，其九大核

心顯然已超越傳統的陸上安全觀，擴展海洋安全意識，並藉由加強頂層設計，統籌海權與陸權納入國家總體戰略，為「全球樞紐國」提供支撐。此外，對抗與對話的綜合運用，更可壓縮敵對勢力隨意解讀或惡意詮釋原本意涵，甚至對外劃清底線，藉以爭取戰略主動權，創造區域安全的有利條件，基此更顯南韓須兼顧區域內，與各國對抗及對話的重要性。

三、避險戰略突破困境成為爭取對象

避險戰略常是基於自身風險的考量，以合理的行動成本達成實惠收益，因此選擇利益最大化與風險最小化的可行方案。南韓在東北亞的國際政治賽局，不必然是徘徊於美「中」之間的零和選擇，應該利用避險戰略突破艱難的困境抉擇，操作權力秤台昇華戰略運用，成為國際社會的主動者，成為美「中」亟欲爭取的對象。以臺海戰爭為例，世界上臺灣對抗中共最有豐厚的經驗，能對南韓提出最有利的策略選項，平時則應加強情報交流與意見交換，而針對可能的臺海戰爭，有 64.5% 的南

36 南韓印太戰略揭示之九大核心努力為：建立以規範和規則為基礎的區域秩序、合作促進法治與人權、強化核武擴散與反恐合作、擴大全面性安全合作、加強關鍵科技領域合作、建立經濟安全網路、強化氣候變化和能源安全區域合作、促進相互了解與交流。Sarabjeet S Parmar, "REPUBLIC OF KOREA'S STRATEGY FOR A FREE, PEACEFUL, AND PROSPEROUS INDO-PACIFIC," National Maritime Foundation, January 5, 2023, <https://maritimeindia.org/republic-of-koreas-strategy-for-a-free-peaceful-and-prosperous-indo-pacific/> (Accessed 2023/8/13)



韓受訪者同意，南韓應為美軍在臺灣的緊急行動，提供直接或間接支持。³⁷ 若置南韓身於臺海戰爭之外，僅採取外交譴責、象徵性的經濟制裁，以及提供美軍的後方補給等作為，給予臺灣最低限度的淺層支持，³⁸ 一旦臺灣被中共吞併，中共將獲得第一島鏈的絕佳戰略位置，不但在政治、軍事與經濟上可以得到大幅的提升，南韓接下來將面臨更為嚴峻的印太戰略情勢。

設若發生臺海戰爭，南韓的核心利益不是援助臺灣，而是防範朝鮮假借機會，趁勢對南韓發起進攻，或趁美國無暇兼顧之際，北韓加快其飛彈和核能力的發展。2022年8月美國眾議院議長，南希佩洛西訪問臺灣後，金正恩向北京發出「聲援信」，這就是朝鮮在臺海發生衝突時，可能支持中共的戰略信號。³⁹ 因此，維持臺海權力秤台的平衡亦是南韓不得不考量的戰略現實，更甚者，利用臺灣提升南韓在印太地區的重要性，成為美「中」印太戰略布局的爭取對象，從中獲得更高的相對收益。因此，南韓須持續提升國際能見度

與戰略價值，並展現參與國際事務的能力與意願，而臺海兩方的發展趨向將會成為南韓印太戰略的自變項與依變項，而臺灣將成為「中」韓關係戰略競合的中介變項。

伍、結語

中等國家在國際社會上常為強權之間的「承軸」(Linchpin)，承擔國際政治的相應責任，在制定國家戰略時需考量地緣政治、外在威脅、經濟實力和國家核心利益。東亞複雜的區域安全情勢，南韓需要美國的軍事庇護，面臨美國在印太地區軍事部署的調整，南韓不得不增加軍費與軍購，進而在安全領域愈加向西方集團靠攏。然而，尹錫悅在尋求安全合作的過程中，迫於美國壓力與日本在二戰期間的歷史糾紛進行和解，卻又勾勒出南韓民眾的歷史記憶與受到在野政黨制約，造成執政困境。對外關係的經營，抑制北韓軍武威脅需要中共的代理制衡與俄國的淡化處理，但由於南韓的戰略模糊逐漸轉向清晰，對波蘭

37 Sungmin Cho, "South Korea's role in a Taiwan contingency: Indirect but essential," PacNet #68, December 27, 2022, pp. 1-2.

38 Denny Roy, "South Korea Will Stay Out of a Taiwan Strait War," The Diplomat, March 21, 2023, <https://thediplomat.com/2023/03/south-korea-will-stay-out-of-a-taiwan-strait-war/> (Accessed 2023/8/15)

39 Sungmin Cho, "South Korea's role in a Taiwan contingency: Indirect but essential," PacNet #68, December 27, 2022, pp. 1-2.

軍售、配合歐盟制裁俄國、反對改變臺海現狀等一系列行動與發言，無疑地間接破壞「中」俄對於南韓的保守立場，南韓在國際政治上的競合已逐漸偏向美國，而立場的失衡將成為尹錫悅在東亞經營戰爭面的新難題。為應對國際現勢的動態轉變，南韓逐步對外建構小群多邊集團的聯盟、積極加入區域合作機制、推動自由貿易協定，並透過 SFPPIP 推廣在國際社會的形象和影響力，各項小群多邊合作聯盟隱然成形，企圖在地緣政治上操作避險戰略，並產生多重嚇阻效果，而這也凸顯戰略環境與反應循環之間的動態交換。

在東亞地區中共多方面介入國際組織與全球外交事務，試圖扮演有異於美國自由、民主普世價值的另一個仲裁者，但卻又以強勢的軍力與政治影響力，左右東亞各國的交往願意。再者，中共愈發強硬的政治經貿脅迫，促使中等國家在美「中」兩國之間無法保持等距外交，美國媒體《新聞週刊》鼓吹在東亞建立「經濟北約」（Economic NATO）的概念，就是為了應對中共的複合式經貿脅迫，經濟夾雜政治、軍事的潛在敵意。當前南韓的實惠利益必須扭轉，對於中共「危險依賴」的經濟制約，重新思考市場、供應鏈、地緣政治、

經濟發展與軍事威脅的連動關係，而這也將衝擊美韓兩國各自的核心利益問題。因此，操作避險戰略的同時，亦需考量權力秤台上的相對自主需求，並合理估算他方行為，方能為己方行為做出合理選擇。

再者，南韓在多方的交往策略，必須考量對抗與對話的雙重兼顧，以宏觀的角度全面認識區域國家的矛盾分歧與共同利益，並將之界定於有限度的競合，而非全面對抗。因此，南韓對於美國印太戰略或「中」俄交往，不應是完全的扈從或抗衡，而應是基於理性，合理估算己方與對方的條件，抉擇利益最大化與風險最小化的可行方案。此外，南韓在東亞的國際賽局，不必然是侷限於美「中」之間的零和選擇，昇華權力秤台的運用更能突破艱難的抉擇，成為區域安全的主動者。最後，臺灣的對抗經驗與地緣政治，是南韓不得不考量的政治現實，倘若操作得宜，南韓將從中獲得更高的相對收益，成為各方亟欲爭取的對象，維護國家安全與區域穩定，進而成為「全球樞紐國」。