

## 试论韩国文在寅政府的东南亚外交

吕春燕

【内容提要】韩国文在寅政府的东南亚外交，是在韩国与东盟各国的经贸合作迅猛发展、周边大国之间的战略竞争凸显、朝鲜半岛局势转圜后陷于停滞、韩日两国纷争不断加剧等国际背景下展开的。为了提升韩国—东盟合作关系水平、规避特定依赖风险以及促进半岛局势缓和，文在寅政府采取了强化首脑外交、对接发展战略、参与多边机制、拓展安保合作的政策路径。这在一定程度上提升了韩国与东盟各国间的关系水平，特别是扩大了双方的经贸合作与人员往来，但对朝鲜半岛局势的影响有限。对文在寅政府而言，如何推动“新南方政策”与中国“一带一路”倡议及美国“印太战略”进行对接，即如何保持中韩战略伙伴关系与韩美同盟的平衡，将是其面临的一大挑战。

【关键词】文在寅 东南亚外交 新南方政策 东盟 韩国外交

【作者简介】吕春燕，战略支援部队信息工程大学教授、博士生导师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2020)04-0098-17

21世纪初期以来,随着国家实力、国家利益及地区形势的发展变化,韩国政府的地区外交政策亦不断调整。近年来,基于“中等强国”的国家定位,韩国参与地区事务的意愿与能力明显增强,并力图影响地区秩序的构建进程。这在文在寅政府的东南亚外交中得到了充分体现。

2019年9月1—6日,韩国总统文在寅相继访问泰国、缅甸和老挝,至此完成了对东盟10国的访问,成为首位任内遍访东盟全部10个成员国的韩国总统。2019年11月25—26日,韩国—东盟特别峰会在韩国釜山举行。此次峰会是文在寅总统执政后举办的最大规模的主场外交活动,旨在全面提升韩国与东盟的合作水平。显然,面向东盟各国的东南亚外交在文在寅政府构想的韩国外交新布局中占有极其重要的地位,既体现了韩国—东盟关系迅猛发展的惯性延伸,又突破了此前以“东北亚”为中心的传统外交路线的束缚。其中,文在寅政府提出的“新南方政策”为其东南亚外交的展开提供了有力支撑。

长期以来,国内学界致力于对韩国政府的朝鲜半岛政策以及韩国与周边大国间关系等问题的研究,而对韩国的东南亚外交关注度不够。针对文在寅政府的东南亚外交,国内学界大多也是基于“新南方政策”的视角展开研究<sup>[1]</sup>,未能凸显其“地区”研究视角。事实上,当今世界大国间战略博弈加剧,特别是自2017年底美国特朗普政府提出“印太战略”以来,包括韩国在内的中等强国在地区秩序构建进程中的影响力不断增大。因此,基于东南亚地区视角梳理文在寅政府的外交政策实践,也更有利于全面把握韩国的地区战略抉择。

---

[1] 代表性研究成果:詹德斌的《韩国外交新布局中的“新南方政策”评析》(《东北亚论坛》2018年第3期)、薛力的《韩国“新北方政策”“新南方政策”与“一带一路”对接分析》(《东北亚论坛》2018年第5期)、凌胜利和黄冰的《2017年韩国外交发展概况》(《当代韩国》2018年第1期)等。

## 一、国际背景

文在寅政府的东南亚外交，既体现了此前韩国-东盟经贸合作迅猛发展的惯性，但又面临着以中美两国为代表的周边大国战略竞争凸显的挑战。此外，在朝鲜半岛局势转圜后陷于停滞、韩日关系纷争加剧的背景下，东南亚也为文在寅政府的地区战略实践提供了更多发展空间。

**背景一，韩国与东盟的经贸合作发展迅猛。**自1989年韩国与东盟建立对话关系以来，双方各领域的合作不断深化，特别是经贸合作发展迅猛。“韩国认为其与东盟的关系有巨大的发展潜力，东盟已经在多个领域与韩国形成了核心伙伴关系，特别是作为经济伙伴的东盟的重要性日益增加。”<sup>[1]</sup>

文在寅政府上台之初，据韩国贸易协会国际贸易研究院于2017年5月31日发布的一份报告显示，从2007—2016年的10年间，特别是在韩国-东盟自由贸易协定（FTA）的推动下，双方的贸易规模年均增幅达5.7%，明显高于韩国贸易总额年均增幅的2.4%。其中，韩国对东盟出口年均增幅达7.5%，是韩国出口总额增幅3.3%的2倍多；韩国自东盟进口年均增幅为3.3%，而韩国进口总额增幅仅为1.4%。至2016年，韩国与东盟的双边贸易额达1188亿美元，韩国对东盟的出口额与进口额分别为745.2亿美元与443.2亿美元，出口额比2006年的321亿美元翻一番，韩国对东盟的贸易收支顺差规模不断扩大。在投资领域，韩国对东盟的投资为64亿美元，东盟对韩国投资25亿美元，亦远高于10年前的37亿美元与7.03亿美元。<sup>[2]</sup>近10年来，东盟已成为韩国第二大贸易伙伴，而韩国则是东盟第五大贸易伙伴。东盟作为拥有6.5亿人口的世界第七大经济共同体，已成为推动韩国

[1] 詹德斌：《韩国外交新布局中的“新南方政策”评析》，载《东北亚论坛》2018年第3期，第60页。

[2] 한국무역협회 국제무역연구원：《한·아세안 FTA 10년의 발자취》，载《Trade Focus》2017年24号，第1-30页。

经济增长的重要外部市场。对此，2017年5月29日，文在寅总统在接见出访东盟的特使朴元淳时表示，东盟是韩国第二大重要市场，也是韩国人最常访问的地区，对东盟关系的实际份量不亚于对华和对美关系，并强调要加强对东盟的外交关注力度，进而与之建立良好的合作关系。<sup>[1]</sup>

**背景二，周边大国间的战略竞争凸显。**当前国际力量对比正在发生历史性变化，新兴市场国家和广大发展中国家群体性崛起，世界多极化加速发展。其中，中美战略竞争的凸显成为重要组成部分。

中美战略竞争缘起于双方实力对比结构的变化。自21世纪以来，中国在整体实力特别是经济实力快速发展的基础上，其参与国际治理的话语权也显著增强，中美两国间的实力对比差距不断缩小。例如，根据世界银行的数据，2018年美国的GDP约为20.49万亿美元，中国的GDP约为13.60万亿美元。特朗普政府2017年12月发布的《国家安全战略报告》视中国为“战略竞争对手”，进而导致中美两国在经贸、科技、军事等领域展开了全面竞争。与以往的大国战略竞争不同，中美两国均处于同一国际体系之中，彼此间关系深度融合，且双方在参与国际治理进程中依然存在广泛的合作基础。中美两国分别是韩国的最大贸易伙伴与军事盟友。在以中美战略竞争凸显的背景下，韩国基于“中等强国”的国家定位，力图在亚太地区发挥更为积极的作用。

**背景三，朝鲜半岛局势转圜后陷于停滞。**与前任朴槿惠政府的对朝强硬政策有所不同，文在寅政府积极推行与朝对话路线，主动向朝方示好，试图运用包括对话在内的多种手段来应对朝鲜核导问题并改善朝韩关系。2018年，朝鲜半岛局势随着朝韩、朝美系列首脑会晤的举行而出现明显转圜。4月27日，文在寅总统与朝鲜最高领导人金正恩在板门店韩方一侧率先举行首脑会晤并签署《板门店宣言》，宣布双方将为实现半岛无核化与停和机

---

[1]《文在寅接见赴俄欧东盟特使高度评价出访成果》，韩联社，2017年5月29日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20170529002100881?section=search>。

制转换而努力。在韩方的大力推动下，美国总统特朗普与金正恩于6月12日在新加坡实现了首次首脑会晤。9月19日，文在寅总统访朝期间与朝方共同签署《9月平壤共同宣言》，其主要内容为“改善韩朝关系”“促进美朝重启无核化对话”与“韩朝间消除军事紧张和战争威胁”。

然而，进入2019年后，朝鲜半岛局势的缓和进程陷于停滞。2月27—28日，朝美两国领导人在越南河内举行第二次首脑会晤，但双方未能达成任何协议。特别是在朝美两国领导人于6月30日在板门店举行短暂会晤后，双方的事务磋商与谈判仍未能取得任何进展，这期间朝鲜亦多次发射“不明飞行体”。2020年6月，为抗议韩国境内的“脱北者”散发反朝传单，朝鲜相继采取了切断朝韩之间的所有通讯联络线、炸毁开城工业园区朝韩联络办公室等反制措施，半岛南北关系再次出现倒退。

**背景四，韩日两国纷争不断加剧。**文在寅政府执政以来，韩日两国围绕慰安妇受害者赔偿、强征劳工赔偿案、雷达照射事件<sup>[1]</sup>及半导体原材料出口管制等问题纷争不断，其激烈程度从“历史清算”扩展至“现实对抗”，超出了以往双边关系的发展实践。在上述过程中，2018年10月30日，韩国大法院对二战期间日企强征劳工案作出终审判决，判处日企新日铁住金公司向4名原告每人赔偿1亿韩元。这成为首例原告终审胜诉的韩国战争受害者对日索赔案。11月29日，韩国大法院再次作出裁决，判处日企三菱重工向6名受害者每人赔偿8000万韩元，向受害女工每人赔偿1—1.5亿韩元。韩国大法院的上述终审判决结果，引起日本政府的强烈不满。在交涉未果的情况下，2019年7月1日，日本经济产业省突然宣布，自当月4日起将管制对韩国出口含氟聚酰亚胺、光致抗蚀剂和高纯度氟化氢三种半导

---

[1] 2018年12月20日，韩国一艘驱逐舰在半岛东部海域搜救一艘朝鲜渔船。日方主张，韩国舰艇在此过程中使用“火控雷达”多次锁定了日本海上自卫队巡逻机，并要求韩方道歉；韩方主张，并未针对日机照射雷达，反而是日机低空飞行抵近威胁妨碍救援，日方向韩方道歉。

体原材料，并于8月2日将韩国从安全保障上认定的“友好国家”名单<sup>[1]</sup>中删除。这不仅可能导致全球贸易供应链产生断裂风险，并给包括中日韩三国在内的地区经济合作谈判前景带来了变数。由于韩日两国在相关历史清算问题上的分歧难以弥合，此轮双边关系纷争在短期内也难以彻底消除，其消极影响将外溢至经济、政治、安保等诸多领域。

因此，对于文在寅政府的外交政策而言，其在东北亚地区面临着较多阻碍且难以取得显著成效，而在东南亚地区则存有较大发展空间。这在客观上为文在寅政府加大对东南亚外交的投入力度提供了前提条件，也促使其通过东南亚外交来追求更多的战略目标。

## 二、战略目标

此前，从李明博政府至朴槿惠政府，其面向东盟国家的东南亚外交均旨在谋求韩国的经济发展与提升韩国的政治地位。与之相比，文在寅政府推行东南亚外交的战略除了以上目标外，还有更多地缘战略层面的考量。

### （一）推介“新南方政策”，提升合作关系水平

向东盟各国推介“新南方政策”，是文在寅政府东南亚外交的首要目标。早在竞选期间，文在寅就开始构想以东盟各国为中心的“新南方政策”。执政后不久，2017年7月，韩国国政企划咨询委员会在公布“国政运营五年规划”时便提及“新南方政策”的概念。同年11月9日，文在寅总统在印尼雅加达举行的韩-印尼商务论坛上发表演讲，首次正式对外宣布以“3P共同体”为核心的“新南方政策”，其战略愿景是韩国与东盟各国共建“人

---

[1] 如果把韩国排除在“白名单”国家之外，则将导致韩国无法享受日本高端技术产品出口免除审查的优惠，且被免除优惠待遇的对象将从3种半导体原材料迅速扩大至电子零部件和机床等857种。在日本，可能转用于军事用途的高端技术产品都属于管制对象，出口时需要获得经济产业省的审查批准，所需时间一般约为3个月。并且，如果日本政府不予审批，则将会形成事实上的禁运。

与人、心与心相连的人民 (People) 共同体”, “通过互利合作构建生活富裕的繁荣 (Prosperity) 共同体”, “通过安全合作贡献于亚洲和平的和平 (Peace) 共同体”。<sup>[1]</sup> 并且在与印尼总统佐科举行的首脑会晤中, 双方还决定将韩国 - 印尼关系升格为 “特殊战略伙伴关系”。此后, 文在寅总统在访问东盟各国期间, 均重点推介 “新南方政策”, 表示将把韩国与东盟的关系提升到对中美日俄关系的水平。

深化经贸合作是文在寅政府 “新南方政策” 的核心内涵。2018 年 1 月 19 日, 韩国外交部向国务总理李洛渊汇报年度工作计划时表示, 韩方尤其要加强与东盟的合作, 使其发展成为韩国的核心合作伙伴, 力争到 2020 年将韩国 - 东盟的贸易规模由 2016 年的 1188 亿美元提升至 2000 亿美元。<sup>[2]</sup> 与此同时, 文在寅政府力推的 “新南方政策” 侧重与中国、日本差别化发展的路线, 更加重视 “韩流”、饮食等民心相通的 “软实力” 交流, 将以经贸为主的合作关系扩大至技术、人员、文化交流等领域。

另外, 为制定有效落实 “新南方政策” 的具体方案, 2018 年 8 月 28 日, 隶属于韩国总统直属政策企划委员会的 “新南方政策特别委员会” 正式挂牌成立。该委员会由企划财政部、外交部、行政安全部、产业通商资源部等政府部门的副部长级官员与青瓦台秘书组成, 负责制定 “新南方政策” 的落实方向及战略, 并协调政府部门间工作。

## (二) 拓展多元外交空间, 规避特定依赖风险

21 世纪初期以来, 韩国的传统外交政策是以中美两国为中心而展开的, 并试图在东北亚地区扮演 “均衡者” 角色。在经贸领域, 韩国经济高度依赖国际市场, 中国、美国、日本是韩国的主要贸易伙伴。韩国产业通商资源部的统计数据显示, 2017 年韩国出口排名前三位的国家依次为中国

---

[1] 《文在寅访印尼力推新南方政策》, 韩联社, 2017 年 11 月 9 日, <https://cn.yna.co.kr/view/ACK20171109003500881?section=search>。

[2] 《详讯: 韩外交部新年工作汇报 加强与周边 4 国合作》, 韩联社, 2018 年 1 月 19 日, <https://cn.yna.co.kr/view/ACK20180119002400881?section=search>。

(1421.2 亿美元)、美国(686.1 亿美元)和越南(477.5 亿美元),进口排名前三位的国家依次为中国(978.6 亿美元)、日本(551.3 亿美元)和美国(507.4 亿美元)。<sup>[1]</sup>因此,韩国的对外经贸对中国及美国市场依赖度较高。“韩国官方和国内舆论从多年前就不断主张需要将韩国的贸易关系多边化,降低对华贸易依存度,防止潜在风险发生。”<sup>[2]</sup>

显然,受特朗普政府贸易保护主义政策、中美战略竞争以及韩日关系纷争等因素的消极影响,势必使韩国经济遭受损害。特别是2018年12月以来,韩国经济由于出口严重受挫而导致增长放缓。2019年1—9月,韩国累计实现出口额4062亿美元,同比下降9.8%,月度出口额同比数据从2018年12月开始“十连跌”,2019年6—9月的跌幅均超过了10%。<sup>[3]</sup>包括韩日贸易摩擦在内的国际贸易紧张局势带来的不确定性上升是导致韩国出口不振的主要因素。

对此,文在寅政府正以更加积极的姿态拓展多元外交空间。通过开展东南亚外交,韩国可以有效地减少其经济及产业对特定国家的依赖,促使其以中国和美国为中心的对外贸易实现多元化,从而最大限度地分散国际体系变动所带来的不确定因素。对于文在寅政府而言,东盟实际上具有与中国和美国相近的重要性。特别是在韩日纷争不断的背景下,文在寅政府的东南亚外交还可以加大其与日本的回旋空间。并且,对于韩国而言,东盟各国作为全球生产基地和消费及投资市场,具有更大的增长潜力与重要战略价值。其中,印尼拥有2.68亿人口,经济增长迅猛;越南人口总数也近1亿,自2017年以来,连续三年成为韩国继中国、美国之后的第三大出口国。

---

[1] 산업통상자원부:《2017년(연간, 12월) 수출입 동향 및 2018년 수출입 전망》, 2018年1月1日, [http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs\\_seq\\_n=160043&bbs\\_cd\\_n=81&currentPage=1&search\\_key\\_n=title\\_v&cate\\_n=1&dept\\_v=&search\\_val\\_v=](http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=160043&bbs_cd_n=81&currentPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=1&dept_v=&search_val_v=)。

[2] 詹德斌:《韩国外交新布局中的“新南方政策”评析》,载《东北亚论坛》2018年第3期,第61页。

[3]《财经观察:韩国经济持续放缓政府寄望刺激政策》,新华网,2019年10月21日, [http://www.xinhuanet.com//fortune/2019-10/21/c\\_1125133472.htm](http://www.xinhuanet.com//fortune/2019-10/21/c_1125133472.htm)。



### （三）推动地区合作进程，促进半岛局势缓和

基于地缘政治视角，韩国周边强邻环伺，且朝鲜半岛南北对立，使韩国在东北亚地区以及朝鲜半岛事务上难居主导地位，其“中等强国”的国家定位缺乏有力的“地区”框架支撑。因此，韩国的地区战略抉择不得不“向南走”，试图通过加强与东盟各国的关系来赢得回旋余地，对冲失衡的东北亚地缘政治局势。并且，“东北亚”与“东南亚”相比较，“前者大国相对集中，而后者涵盖的则全部是中小国家。同样作为一个中等国家，韩国在很多方面更容易为东南亚国家所接受；如果能够通过与东盟的合作进一步发挥自身的建设性作用，并处理好与中、日、美等相关大国的关系，韩国有望成为联系东亚不同类型国家的枢纽角色之一。”<sup>[1]</sup>

为构建有利于自身发展的“地区”框架，多年来，韩国政府顺应东亚一体化的发展趋势，大力推动包括东盟各国在内的地区合作，积极参与由东盟10国、中日韩三国以及澳大利亚、新西兰、印度等16个国家组成的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）谈判。

此外，东盟各国与朝鲜长期保持外交关系，“曾在促进朝鲜半岛当事方交流对话方面发挥过积极作用”。<sup>[2]</sup>特别是在朝鲜半岛局势的转圜进程中，第一、二次朝美领导人会晤均在东盟国家举行的。因此，文在寅政府通过开展东南亚外交，可以争取东盟各国支持其与朝对话政策，推动半岛局势进一步缓和。例如，2019年8月，文在寅总统在出访泰国、缅甸、老挝前夕接受采访时表示，如果朝鲜最高领导人金正恩出席11月在釜山举行的韩国-东盟特别峰会，将给朝鲜半岛与东亚和平带来富有意义的机遇，故希望东盟发挥作用促使朝鲜弃核重返国际社会。<sup>[3]</sup>

[1] 宋效峰：《韩国的东南亚外交：目标、手段及其启示》，载《江南社会学院学报》2013年第3期，第31页。

[2] 庞祉慧、张峥睿：《试析朝鲜与东盟国家的关系》，载《国际研究参考》2017年第12期，第27页。

[3] 《文대통령 “日 인제라도 대화의 장 나오면 기꺼이 손잡고 협력”》，연합뉴스，2019.08.30，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190829181200001?section=search>。

### 三、实施路径

#### （一）强化首脑外交，引领双边关系

文在寅政府高度重视通过首脑外交来引领韩国—东盟双边关系发展。文在寅总统于2017年5月10日宣誓就职，5月21日即派遣首尔市市长朴元淳作为总统特使前往菲律宾、印尼、越南等国访问，并向有关国家领导人转交自己的亲笔信。新政府成立后立即向东盟国家派遣总统特使，这在韩国尚属首次。5月25日，文在寅总统还亲自与印尼总统通电话，表示将提升韩国—东盟关系的发展水平。此后，在就职后的2年零4个月的时间里，文在寅总统相继完成了对全部东盟国家的访问，这是韩国总统首次在任期内完成对东盟10国的访问。<sup>[1]</sup>

此外，文在寅政府还积极邀请东盟国家领导人访韩。其中，菲律宾总统杜特尔特（2018年6月）、印尼总统佐科（2018年9月）相继回访了韩国，并分别与文在寅总统举行了首脑会晤。2019年11月，东盟10国领导人赴韩参加韩国—东盟特别峰会，文在寅总统相继同10国领导人举行双边首脑会谈。可见与往届政府相比，文在寅政府的东南亚外交带有浓厚的首脑外交色彩，力图通过举行系列首脑会晤来引领韩国—东盟双边关系发展。

#### （二）对接发展战略，深化经贸合作

在落实“新南方政策”的过程中，韩国注重与东盟各国的发展战略实现对接，坚定支持《东盟互联互通总体规划2025》（2016年9月），并在交通、能源、水利、智能信息通信等重点领域全力深化彼此间的经贸合作。由于东盟各国的自然资源条件与经济发展水平不同，韩国与各国深化经贸

---

[1] 2017年11月8—15日，文在寅总统访问了印尼、越南和菲律宾，并出席了亚太经合组织峰会及东亚合作领导人系列会议。2018年3月22—24日，文在寅总统访问了越南。7月11—13日，文在寅总统访问了新加坡。2019年3月10—16日，文在寅总统访问了文莱、马来西亚和柬埔寨。9月1—6日，文在寅总统访问了泰国、缅甸和老挝。

合作的侧重点亦有所不同。例如，在与缅甸的合作上，文在寅政府注重与其“可持续发展计划”实现战略对接，着力在基建和电力、能源领域加强合作。2019年9月，在由韩国土地住宅公社（LH）主导建设的示范项目——韩缅经济合作产业园正式动工之际，两国签署了《韩缅对外经济合作基金（EDCF）贷款相关的基本协定》，以及有关经贸、港口开发、科技、初创企业合作等谅解备忘录，从而为韩国企业进入缅甸国内市场营造互信环境。在与马来西亚的合作上，文在寅政府注重与其“东向政策”实现战略对接，决定扩大在信息通信技术、人工智能、智慧城领域的合作，加强在陆海空货旅运输安全、环保交通、智能型交通体系（ITS）领域的合作，并与马方共同开拓全球“韩流”和清真产品市场。在与文莱的合作上，文在寅政府注重与其“2035宏愿”实现战略对接，支持韩国大林产业公司负责承建的文莱最大规模基础设施项目——淡布隆跨海大桥，并决定在整合液化天然气价值链方面进一步扩大合作。在与泰国的合作上，文在寅政府注重与其“东部经济走廊（EEC）基础设施开发计划”实现战略对接，鼓励韩国企业参与泰国国内的基础设施项目，探讨加强双方在未来汽车、机器人、生物健康、智能电子等第四次工业革命技术领域的合作。此外，文在寅在出访印尼、越南、菲律宾、新加坡、柬埔寨、老挝等东盟国家的过程中，也都是以深化经贸合作作为主要外交议题，并提出了较为具体的合作方案。

### （三）参与多边机制，推动地区合作

文在寅政府的东南亚外交，很大程度是在多边机制框架下展开的。对于多边峰会活动，包括东盟10国与韩国（“10+1”）领导人会议、东盟10国与中日韩（“10+3”）领导人会议、东亚峰会（“10+6”）等在内，文在寅总统均积极参与其中，与东盟国家共同推动地区合作进程。2019年11月25—27日，为纪念韩国与东盟建立对话关系30周年，韩国还举办了韩国—东盟特别峰会和首届韩国—湄公河流域国家峰会。

在上述多边机制的峰会及部长级会议之外，韩国与东盟国家之间还存有其他多边部长级会议，包括韩国—东盟国防部副部长级会议、韩国—湄

公河流域国家外长会议等在内。其中，2018年9月17日，韩国举办了首届韩国－东盟基础设施部长级会议。韩国及东盟10国基础设施相关部门的部长、副部长以及东盟秘书长等均出席会议，共同探讨双方在交通、基础设施建设领域的合作方案。

正是在韩国及东盟国家的积极参与和大力支持下，2019年11月4日，“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）的15个成员国宣布结束全部文本谈判及实质上所有市场准入谈判，并致力于确保2020年签署协议。这将促进地区经济一体化进程，有利于早日达成建设东亚共同体的目标。

#### （四）拓展安保合作，丰富关系内涵

构建“韩国－东盟和平共同体”是文在寅政府推行“新南方政策”的“3P共同体”愿景之一。据此，韩国致力于进一步加强与东盟各国在国防、安全及军工产业等领域的合作，以共同应对朝鲜核问题、恐怖袭击、暴力极端主义、网络攻击等复杂的安全风险。

与以往相比，文在寅政府更加重视对东盟各国的防务外交，不断取得新进展。其中，2018年1月28日至2月3日，韩国国防部长宋永武相继访问了新加坡、印尼、泰国等东盟三国，为拓展安保合作而与对方防务部门深入交换了意见。4月23日，宋永武与来访的越南国防部长举行会谈并签署了《国防合作共同愿景声明》，为增进双方在高层人员往来、教育训练、海洋安全、军工、维和、遗骸发掘、人道援助、多边安全等领域的国防合作指明了方向。4月30日，宋永武与来访的菲律宾国防部长举行会谈，双方高度评价了菲律宾引进韩国产护卫舰和轻型攻击机FA-50等两国在防卫领域的合作成果，并就今后继续挖掘潜力加强合作达成共识。2019年5月2日，由韩国与泰国国防部共同主办的东盟地区论坛国防官员对话会在韩国首都首尔举行，与会各方重点讨论了地区安全合作等问题。9月，在文在寅总统访问泰国之际，双方签署了《韩泰军事情报保护协定》（GSOMIA）。9月4日，韩国与东盟国防部副部长级会议在首尔召开，韩国希望在海上安全、打击恐怖主义、网络安全、军医等领域深化与东盟的合作。

在此基础上,韩国与东盟国家间的军工合作日趋深化。例如,2019年4月12日,韩国大宇造船海洋公司与印尼政府签订合同,将为印尼海军建造总价10.2亿美元的3艘潜艇。该型潜艇由采用德国潜艇技术研制的“张保皋I级”潜艇改进而来,是韩国首次自主研制的出口型潜艇。这也是印尼政府第二次下订单。此前大宇造船海洋公司曾于2011年与印尼政府首次签订3艘潜艇出口合同,并均已完工交付。<sup>[1]</sup>正是在韩国政府的支持下,印尼成为东盟内部唯一能制造潜艇的国家。2019年12月12日,韩国国防部长官郑景斗又与印尼国防部长普拉博沃·苏比安托举行会谈,双方就两国共同开发的新一代战机(KF-X/IF-X)项目等深化国防军工领域合作达成一致。<sup>[2]</sup>

此外,韩国还在多边框架下与东盟国家开展联合军演。例如,2019年4月29日至5月2日,在东盟防长扩大会议框架下,韩国与部分东盟国家及中国、美国等在韩国海军作战司令部及釜山海域举行了“海上安全与反恐”第一阶段演练,重点针对民间船舶被绑架等国际海上犯罪的共同应对和海洋重要设施的保护和救助。

综上所述,文在寅政府东南亚外交的实施路径依然是以“双边关系”框架为主体,其提供地区公共产品的能力尚有限,难以在地区合作层面上发挥主导作用。

#### 四、成效评估

基于双边关系的视角,文在寅政府的东南亚外交一定程度上提升了韩国与东盟国家间的关系水平,特别是扩大了双方的经贸合作与人员往来。

2017年,韩国与东盟国家间的双边贸易额高达创纪录的1489.98亿美元。2018年,韩国与东盟国家间的双边贸易额再创历史新高,韩国对东盟出口

[1]《印尼追加订购三艘韩国潜艇》,载《环球时报》2019年4月13日,第2版。

[2]《韩印尼防长会谈商定加强军工合作》,韩联社,2019年12月12日, <https://cn.yna.co.kr/view/ACK20191212005100881?section=search>。

1002.8 亿美元,进口 596.71 亿美元,实现 406.09 亿美元顺差。<sup>[1]</sup>同时,2018 年,韩国与东盟国家间的人员往来也超过了 1000 万人次。其中,韩国和越南经贸关系的迅猛发展,成为韩国与东盟国家间关系的“亮点”。2017 年,韩越双边贸易额同比增长 42%,韩国对越南出口额增长 46%。<sup>[2]</sup>2018 年 12 月 6 日,文在寅总统在会见越南国会主席阮氏金银时表示,2018 年前 11 个月两国人员往来总量达到 330 万人次,已经超过 2017 年全年;2018 年上半年韩国企业对越投资额超过 2017 年全年,越南已经成为韩国第三大投资目的地。<sup>[3]</sup>目前,韩国是越南的最大外国投资来源国和第二大贸易伙伴,越南则是韩国的第四大贸易伙伴。

进入 2019 年后,受全球经济整体下滑趋势明显、部分东盟国家经济增速放缓等不利因素的影响,韩国与东盟国家间的双边贸易额与 2018 年大体上持平:2019 年韩国对东盟出口 951 亿美元,进口 561.9 亿美元,实现 389.1 亿美元顺差。<sup>[4]</sup>可以预测,文在寅政府提出的力争 2020 年双边贸易额增至 2000 亿美元的政策目标实现难度较大。尽管如此,韩国与东盟国家间经贸合作的机制化建设仍将不断取得进展。例如,2019 年 6 月 3 日,韩国与菲律宾签署联合宣言,宣布启动韩菲自贸协定(FTA)谈判,这将为韩菲两国扩大经贸投资提供机会。10 月 16 日,韩国与印尼宣布双方就《韩国

[1] 산업통상자원부:《2018 년(연간, 12 월) 수출입 동향》, 2019 年 1 月 1 日, [http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs\\_seq\\_n=161221&bbs\\_cd\\_n=81&currentPage=1&search\\_key\\_n=title\\_v&cate\\_n=1&dept\\_v=&search\\_val\\_v=](http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=161221&bbs_cd_n=81&currentPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=1&dept_v=&search_val_v=)。

[2] 《文在寅:需加强同东盟和印度合作》,韩联社,2018 年 11 月 20 日, <https://cn.yna.co.kr/view/ACK20181120002500881?section=search>。

[3] 《문대통령 “베트남, 신남방정책 핵심파트너…관계발전 긴밀 협의”》, 연합뉴스, 2018.12.06, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181206169000001?section=search>。

[4] 산업통상자원부:《2019 년(12 월, 연간) 수출입 동향 및 2020 년 수출입 전망》, 2020 年 1 月 1 日, [http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs\\_seq\\_n=162521&bbs\\_cd\\_n=81&currentPage=1&search\\_key\\_n=title\\_v&cate\\_n=&dept\\_v=&search\\_val\\_v=%EC%88%98%EC%B6%9C%EC%9E%85](http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=162521&bbs_cd_n=81&currentPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v=%EC%88%98%EC%B6%9C%EC%9E%85)。

与印尼关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)谈判<sup>[1]</sup>达成实质性协议,并签署联合宣言。

基于地缘战略的视角,文在寅政府的东南亚外交不可避免地会与其他高度参与东南亚地区事务的大国力量产生互动,从而影响其政策效应。东南亚地区拥有超过6亿人口的庞大市场、巨大的发展潜力和突出的战略位置,是各大国势力展开地缘政治博弈的重点地区。长期以来,东盟各国与中美日三国均保持着密切经贸联系。特别是随着近年来东南亚地缘战略价值的凸显,中美日三国对东盟国家的重视程度也越来越高。例如,在中国提出共建“21世纪海上丝绸之路”倡议以及美日两国的“印太战略”中,东南亚地区均占据核心位置。对于文在寅政府而言,如何推动“新南方政策”与中国的“一带一路”倡议及美日两国的“印太战略”进行对接,就显得十分重要。

在国际贸易摩擦加剧、全球多边贸易体系遭遇冲击、世界经济增长放缓的背景下,文在寅政府的东南亚外交,致力于与东盟各国共同反对贸易保护主义,支持维护自由贸易秩序。这不仅是对美国特朗普政府单边贸易保护主义行径的牵制与反对,更是韩国在亚太地区合作进程中地位提升的表现。研究表明,“中国与日韩两国在多种类型的出口产品中存在共同的比较优势,根据出口产品的市场分布可以看出,地缘经济博弈的核心区分布于马六甲海峡沿岸三国,其中以中韩两国在出口贸易上的竞争性更为明显。”<sup>[2]</sup>因此,文在寅政府的东南亚外交有必要探讨如何与中日等国在东盟国家的市场开发过程中展开合作,从而共同推进地区经济的发展与繁荣。

同时,作为美国的重要地区盟国,文在寅政府的外交政策面临着如何对接美国“印太战略”的课题。在韩美同盟框架下,韩国参与地区事务的

---

[1] 韩国与印尼于2012年开启CEPA协定谈判,由于分歧较大,双方自2014年2月第7次谈判后暂停。2018年9月,印尼总统佐科应邀访韩,双方以此为契机商定重启CEPA谈判,谈判于2019年2月正式启动。在进行多次正式谈判和磋商后,两国于10月在印尼举行第10次谈判,并就商品、服务、投资、原产地、合作、总则六个子协议达成一致。

[2] 叶恺臻、刘建忠、张晶:《地缘经济视角下中日韩对东盟出口竞争性分析》,载《地域研究与开发》2018年第1期,第41页。

独立性与建设性历来受到制约。2019年6月30日，美国总统特朗普访问韩国期间，两国首脑在会晤中阐明了对接“新南方政策”和“印太战略”的意愿。11月2日，出席东盟系列峰会的韩国外交部部长助理尹淳九与美国助理国务卿史迪威共同发布一项简报，题为“韩美为增进新南方政策与印太战略之间的合作而努力”，其中包含了能源合作、基建与开发融资、数字经济、良性治理与公民社会、和平与安全保障等多个领域的内容。显然，文在寅政府的“新南方政策”主要是面向东盟国家的经济合作政策，如若其与美国的“印太战略”实现深度对接，虽有利于其在大国关系互动中增强主动性，但也意味着“新南方政策”的内涵将进一步向安全保障领域延伸。并且，在这一对接过程中，如何保持韩美同盟与中韩战略伙伴关系的平衡，将是韩国政府面临的一大挑战。

文在寅政府的东南亚外交对朝鲜半岛局势的影响是有限的。在文在寅政府的努力之下，东盟各国不断表态支持以和平方式实现朝鲜半岛无核化和与永久和平。例如，2018年8月6日，东盟地区论坛（ARF）<sup>[1]</sup>轮值主席国新加坡发表主席声明，敦促朝鲜信守实现完全无核化、不再进行核导试验的承诺。2019年11月26日，韩国－东盟特别峰会发表联合声明，各方强调为支持朝鲜半岛实现无核化与构建永久和平机制，将积极利用东盟主导的地区协商机制等，促进对话与合作。但朝鲜最高领导人金正恩却拒绝了韩方邀请，没有参加特别峰会。

值得指出的是，自2020年初以来，全球范围内新冠肺炎疫情的蔓延，或将文在寅政府的东南亚外交及韩国－东盟国家间的关系发展，形成新的机遇与挑战。在韩国国内，文在寅政府的抗疫施政获得广大民众的积极评价，并促使执政的共同民主党在4月16日举行的第21届国会议员选举中一举获得180席，占据五分之三席位。由此，文在寅政府的政权运营基

---

[1] 东盟地区论坛成立于1994年，共有27个成员国，包括菲律宾、越南、泰国、老挝等东盟10国及韩国、美国、日本、中国、俄罗斯、朝鲜、蒙古国等。这是朝鲜参加的唯一地区多边协商机制。



础进一步趋于稳定,有利于其在执政后期更为强有力地推进“新南方政策”。同时,为了共同抗击新冠肺炎疫情,文在寅政府致力于加强与东盟各国间的合作关系。例如,2020年4月14日,文在寅出席东盟与中韩日领导人视频峰会时表示,韩国将进一步编制人道援助预算,在允许的范围内尽可能响应东盟各国的援助请求,并建议新设韩国和东盟卫生部长会议渠道,推进韩国和东盟每月举行研讨会,共享防疫政策和经验,进而为开发治疗药物和疫苗加快合作。<sup>[1]</sup>此外,此次全球疫情蔓延很可能改变世界经济既有格局,供应链和产业链呈现区域化、本土化新趋势,必然对韩国与东盟国家间的经贸合作形成挑战。在这样的形势下,韩国与东盟国家或将以共同维护供应链和产业链的安全稳定为重点,统筹疫情防控与经贸合作需要,趁势推动形成地区经贸合作的新机制。

总之,对文在寅政府而言,在朝鲜半岛缓和进程受阻、韩日两国矛盾爆发、韩中与韩美关系发展略显平淡以及大国战略竞争凸显的背景下,颇具活力的东南亚外交已经成为其外交活动的一大“亮点”。文在寅政府的东南亚外交体现了韩国外交的新布局,在一定程度上提升了韩国与东盟国家间的关系水平,且有助于提升韩国在亚太地区合作进程中的国际地位,但其地缘政治影响是多重复杂的。作为“中等强国”的地区框架,与“东北亚”相比,“东南亚”似乎为支撑韩国的地区战略抉择提供了更大的拓展空间。展望未来,韩国面向东南亚地区的外交政策仍在调试过程中,其前景值得我们密切关注。

【收稿日期：2020-03-09】

【修回日期：2020-06-08】

(责任编辑：张晓青)

---

[1]《文在寅：愿尽可能响应各国防疫援助请求》，韩联社，2020年4月14日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20200414006400881?section=search>。