

## 拜登强化美韩同盟及对中韩关系影响

吕春燕

**【内容提要】**自美国拜登政府执政以来美韩同盟关系得到进一步加强。两国通过迅速达成防卫费分担协定、密集展开对朝政策高层磋商、稳步推进同盟分工调整、持续巩固联合防卫态势等政策路径，重新提高美韩同盟的凝聚力。美韩还推动两国关系升级为“全面同盟”，功能范畴拓展至应对全球问题、经济安全与在印太地区合作。此外，随着美日韩三边合作机制强化及美韩同盟与其他小多边机制对接，美韩同盟的合作也呈现多重化趋向。拜登强化美韩同盟带有浓厚的涉华指向，对中韩关系的负面影响增大。韩国今后在中美竞争加剧的大背景下，将进一步“战略自主”，其对华政策及中韩关系进入调整期。

**【关键词】**拜登政府 美韩同盟 美韩关系 中韩关系

**【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(2022)03-0060-19

自 2021 年 1 月美国拜登政府上台以来，美韩同盟关系进一步得到强化。5 月 21 日，韩国总统文在寅与美国总统拜登在华盛顿举行首脑会谈，韩国舆论认为，“此次会谈最大的意义在于在美中霸权竞争格局下重新明确表示将强化韩美同盟，并阐明两国共同追求的价值”。<sup>[1]</sup>2022 年 3 月 10 日，韩国候任总统尹锡悦在当选后立即与拜登通电话，双方在通话中称美韩同盟是“印太地区和平、安全与繁荣的关键所在”，并承诺在应对朝鲜半岛问题上保持密切协调。<sup>[2]</sup>特别是 5 月 10 日尹锡悦政府执政后，双方迅速于当月下旬实现了拜登访韩与首脑会谈，并将美韩同盟提升为更高水平的“全面战略同盟”达成共识。一年多来，在美韩两国的共同推动下，其同盟强化实践主要体现为：内部凝聚力有所提高，功能范畴向着“全面同盟”的方向拓展，合作机制亦呈双边与小多边相交织的多重化趋向，并在更多政策领域带有明显涉华指向，对中韩关系发展产生负面影响。

### 一、改善关系：提高美韩同盟凝聚力

在拜登之前，美国特朗普政府基于“美国优先”的执政理念，对美韩同盟采取“交易主义”态度，甚至以经济得失来审视同盟价值。结果，美韩关系因防卫费分担、对朝政策立场、战时作战指挥权移交等问题产生分歧，进而出现嫌隙。特别在防卫费分担问题上，特朗普政府多次对韩“漫天要价”，导致双方严重对立、争执激烈。美方不断施压，先后使出中断谈判、威胁裁减驻韩美军、让韩籍雇员无薪休假等多种强硬手段逼迫韩国让步。<sup>[3]</sup>这不仅刺激了韩国社会的反美情绪，更有损两国的政治互信，从而降低了美韩同盟的凝聚力。

[1]《社论：韩美首脑会谈重申强化同盟关系，期待付诸实践》，（韩）中央日报，2021 年 5 月 24 日，<https://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=101354>。

[2] The White House, “Readout of Joseph R. Biden, Jr.’s Call with President-Elect Yoon Suk-yeol of the Republic of Korea,” March 09, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/09/readout-of-joseph-r-biden-jr-s-call-with-president-elect-yoon-suk-yeol-of-the-republic-of-korea/>.

[3] 李家成：《美韩防卫费分担谈判：不对称同盟内的以小博大》，载《延边大学学报（社会科学版）》2022 年第 1 期，第 14 页。

与特朗普政府相比,拜登政府高度重视同盟体系在美国对外政策中的地位与作用,更加重视发展美国与盟国间的双边及多边关系,并将改善受损的美国同盟体系作为施政重点。关于美韩同盟,早在美国大选期间,作为民主党总统候选人的拜登就在韩联社发表题为《走向更加美好未来的希望》(Hope for Our Better Future)的署名文章,强调美韩两国是“用鲜血筑成的同盟”,承诺其胜选后将进一步加强美韩同盟,不会用撤出驻韩美军这种鲁莽的威胁“敲诈”(extort)韩国。<sup>[1]</sup>这与特朗普政府对韩不断施压的做法形成鲜明对比。

拜登政府执政后,美韩两国从同盟内部“改善关系”入手,通过迅速达成防卫费分担协定,密集展开高层对朝政策磋商,稳步推进同盟分工调整,持续巩固联合防卫态势等政策路径,重新提高了美韩同盟的凝聚力。

#### (一) 美韩两国迅速达成防卫费分担协定

特朗普政府执政期间,美韩防卫费分担协定谈判一直难以推进,久拖不决。2018年3月开启的第10份美韩防卫费分担协定谈判一度陷入僵局,直至12月31日第9份协定失效后,方于2019年2月10日草签。当年9月开启的第11份美韩防卫费分担协定谈判因双方分歧明显,先后历经多轮磋商,直至特朗普下台也未能达成协议。

拜登政府上台后迅速重启与韩国的谈判进程。2021年3月7日,两国就第11份《防卫费分担特别协定》达成原则性协议,其中包括韩方“有诚意的增额”,并在18日举行外长防长“2+2”会谈后草签。该协定于2021年9月1日起正式生效,有效期为2020—2025年,重新恢复多年有效期,而上份协议的有效期限仅1年。在此期间,美韩两国就此发生矛盾的可能性随之降低。拜登政府上台仅50余天便履行竞选承诺,迅速与韩国就防卫费分担达成协议,韩国青瓦台评价称此有助于“进一步加固韩美同盟这一推动韩半岛和印太地区和平繁荣的核心轴”,并“将对合理、互惠、面向未来的韩美关系产生积极影响”。<sup>[2]</sup>

[1] [韩]李尚宪:《拜登强调美韩同盟和美国国内韩国人地位,呼吁“携手前行”》,韩联社,2020年10月30日, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201030034900071?section=search>。

[2] [韩]林亨燮:《青瓦台:韩美达成防卫费协定,强化同盟关系》,韩联社,2020年3月10日, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210310149100001?section=search>。

## （二）美韩两国密集展开高层对朝政策磋商

此前，特朗普政府的对朝政策以首脑会谈为牵引，主要依赖美朝双边关系渠道进行“单打独斗”，对盟友韩国的利益诉求关注不够。如2018年6月美朝领导人新加坡会晤期间，特朗普总统曾绕过韩国擅自承诺暂停追加对朝制裁和暂停美韩联合军演，一度造成两国间的相互“猜忌”。

相反，拜登政府在2021年4月底宣布完成对朝政策评估之前，就此与韩方密集展开高层政策磋商。2月4日，拜登与文在寅通电话，双方商定要保持紧密合作并尽快制定对朝框架性战略。3月18日，美国国务卿布林肯、防长奥斯汀在首尔与韩方举行“2+2”会谈，表示要合作应对朝鲜核导问题。

2021年下半年，为落实5月美韩首脑会谈达成的相关协议，两国间的各种高层政策磋商更加密集展开。仅在10月内，两国的国安、外交及国防部门均进行了高层政策磋商<sup>[1]</sup>，其密集程度远超特朗普政府时期。在上述高层磋商过程中，除了协调对朝政策与应对半岛局势外，美韩双方还围绕同盟关系、经济安全、印太战略、大国竞争及全球问题等广泛交换意见。2022年上半年，围绕朝鲜导弹试射与俄乌冲突局势，美韩两国外交部门高层仍保持密切政策磋商。这不仅有利于增强两国的相互信任，更有助于其凝聚政策共识。

## （三）美韩两国稳步推进同盟分工调整

在美韩同盟内部，其分工结构的基本特点是“美主韩从”。同时，以收回战时作战指挥权<sup>[2]</sup>为象征，韩国一直致力于谋求不断提升其战略自主地位。2014年，

---

[1] 2021年10月12日，美国总统国家安全事务助理沙利文在华盛顿与韩国青瓦台国家安保室室长徐薰举行会谈；10月24日，美国国务院对朝政策特别代表星·金在首尔与韩国外交部半岛和平交涉本部长鲁圭德举行闭门会谈，就终战宣言问题进行了探讨；10月28日，韩国防长徐旭在首尔会见美国海军部长卡洛斯·德尔·托罗。

[2] 韩军作战指挥权分为平时和战时两类，目前平时作战指挥权由韩国联合参谋议长行使，战时作战指挥权则由驻韩美军司令行使。韩军移交作战指挥权的历史可追溯到朝鲜战争时期，1950年7月，李承晚政府将韩军的作战指挥权交给了“联合国军”司令麦克阿瑟。1978年韩美联合司令部成立，作战指挥权转移到韩美联合司令部司令手中。1994年12月，韩国收回平时作战指挥权。2005年9月，韩国正式向美方提出收回战时作战指挥权。

美韩两国达成协议，规定韩国“基于条件”收回战时作战指挥权。<sup>[1]</sup>

作为竞选承诺，文在寅政府时期曾力推战时作战指挥权的移交进程。为此，美韩两国计划从2018年起分三阶段推进评估工作<sup>[2]</sup>，并最终在2025年前完成移交工作。目前，战时作战指挥权移交的第一阶段评估已于2019年完成，此后受新冠肺炎疫情影响，原计划于2020年实施的第二阶段评估迟迟未能开始，这使文在寅政府在任期内无法实现其竞选承诺。2021年11月4日，美韩联合司令部司令兼驻韩美军司令保罗·拉卡梅拉(Paul J. LaCamera)表示，“一般来说，大部分计划并不会按原定方向付诸实施”。这被认为是在暗示美国或将推迟向韩国移交战时作战指挥权。<sup>[3]</sup>尽管如此，12月2日，两国防长出席在首尔举行的第53次安全协商会议，双方决定将于2022年下半年实施第二阶段即“全面作战能力”评估。值得指出的是，“韩国收回战时作战指挥权既关乎国家尊严，也标志着自主国防体系的形成，但却并不意味着韩美军事关系的脱钩。就某种意义而言，当韩国收回战时作战指挥权之后，就要购买更多的美制尖端武器装备，这恰恰是美国所期待的前景”。<sup>[4]</sup>

2021年5月21日，时任韩国总统文在寅在华盛顿同美国总统拜登举行会谈。会后记者会上文在寅宣布，韩美双方商定终止《韩美导弹指南》。该协议签署于1979年，其间历经4次修改，放宽了对韩方导弹最大射程和弹头重量的限制。<sup>[5]</sup>此次该指南的终止，则意味着完全放开相关限制，由此恢复韩

---

[1] 韩国军队收回战时作战指挥权所需条件有三个：具备核心军事力量；具备应对朝鲜核导武器的能力；半岛及地区安全环境符合战时作战指挥权的转移。

[2] 战时作战指挥权移交的评估工作包括三个阶段，第一阶段为“基本运营能力”(IOC)评估，第二阶段为“全面作战能力”(FOC)评估，第三阶段为“完全执行任务能力”(FMC)评估。

[3] 济冬：《美推迟向韩移交作战指挥权？》，载《环球时报》2021年11月5日，第2版。

[4] 姜龙范：《后疫情时代中韩关系发展中的美国因素分析》，载《东疆学刊》2022年第1期，第45-46页。

[5] 根据《韩美导弹指南》，美国承诺转让技术，韩国则承诺弹道导弹射程和载荷分别不超过180公里和500千克。后历经4次修订，韩国的导弹射程上限提高至800公里，载荷上限则被解除，且获准在运载火箭上使用固体燃料。

国的“导弹主权”，并可进一步增强韩国对朝鲜“威胁”的遏制能力。文在寅称全面终止指南是体现韩美同盟关系“坚不可摧”的实质性举措。<sup>[1]</sup>在获得政策松绑后，2022年3月30日，韩国首次成功试射了自主研发的固体燃料运载火箭，这将助力韩国军方自主发射小型侦察卫星。因此，韩国的“自主国防”与美韩同盟的强化是并行发展的。今后美韩两国将在深化同盟关系的基础上进一步调整内部分工，韩国将通过强化国防力量建设来对美韩同盟发挥更大的支撑作用。

#### （四）美韩两国持续巩固联合防卫态势

巩固联合防卫态势既是美韩同盟军事威慑能力的集中体现，也是两国密切安全合作的外在表现。为此，两国采取了开展联合军演、拓展合作领域以及调整作战计划的政策路径。2021年3月8日，美韩两国启动为期9天的春季联合军演。5月12—13日，美韩联合国防协商机制（KIDD）第19次会议在华盛顿举行，会议就为维持联防态势而实施联合军演的重要性达成共识，并强调保持“今夜就战”（Fight Tonight）联防态势的重要性。<sup>[2]</sup>8月16—26日，美韩下半年联合指挥所演习第一阶段（防御）和第二阶段（反击）按计划进行。2022年4月18日，两国又启动了为期10天的上半年联合指挥所演习。尹锡悦政府执政后，两国或将恢复大规模实兵联合军演。

美韩防卫合作还进一步向太空、网络空间领域拓展。如2021年7月16日，韩国政府决定组建“韩美网络工作组”，加强两国联合应对网络威胁的能力。8月27日，两国军队签署了建立太空政策协商机制的协议，商定双方定期交流两国太空监控信息，在开展太空联合军演、提高联合太空作战能力等方面进行合作。<sup>[3]</sup>2022年4月25日，美韩两国国防部又在华盛顿召开第18次美韩司局级国防太空合作会议（SCWG），就共同研究太空政策达成协议。

[1] [韩]金范贤：《文在寅期待朝野合力落实韩美首脑会谈成果》，韩联社，2021年5月26日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210526093400001?section=search>。

[2] [韩]柳贤民：《韩美就联演重要性达成共识…推进韩美日防长会谈》，韩联社，2021年5月14日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210514025500504?section=search>。

[3] 《韩国空军和美国太空军将成立例行政策协商机制》，韩联社，2021年8月29日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210829000800881?section=search>。

为应对朝鲜的“核导威胁”，美韩两国时隔11年再次着手调整作战计划。2021年12月2日，美韩第53次安全协商会议批准了新版《战略规划指南》(SPG)。2022年3月31日，韩国联合参谋本部议长元仁哲在夏威夷与美军参谋长联席会议主席马克·米利(Mark Milley)举行会谈，签署了根据新版SPG发展而成的《战略计划指南》(SPD)。按照批准SPG、敲定SPD、制定作战计划的顺序，预计两国最早可在1—2年内完成作战计划的更新工作。据悉，新版作战计划将反映朝鲜的核武和导弹能力，考虑朝鲜短程弹道导弹、中程弹道导弹以及洲际弹道导弹(ICBM)的“威胁”，还将考虑朝鲜研发小型战术核武器的可能性。<sup>[1]</sup>

值得关注的是，文在寅政府时期美国在朝鲜半岛的战略资产曾一度被压缩，而尹锡悦政府执政后或将重新展开。例如，2022年4月4日，尹锡悦派遣的韩美政策协商代表团与美国总统国家安全事务助理杰克·沙利文(Jake Sullivan)会面，双方就在朝鲜半岛部署可搭载核武器的航空母舰和战略轰炸机等美国战略资产进行讨论，表示将致力于加强延伸威慑和联合防卫能力。<sup>[2]</sup>4月7日，尹锡悦在访问驻韩美军平泽基地汉弗莱斯营时表示：“在朝鲜发射洲际导弹等围绕朝鲜半岛的国际形势非常严峻的情况下，再怎么强调基于韩美军事同盟和联合防卫态势的强大遏制力都不为过。”<sup>[3]</sup>特别是关于美国是否将在韩国重新部署战术核武器的问题，正引发世人关注。

## 二、拓展功能：美韩建立“全面战略同盟”

1953年签订的《美韩共同防御条约》是美韩同盟成立的标志。该条约的

[1] [韩]郑光娜：《韩美着手更新对朝作战计划…签署战略计划指南》，韩联社，2022年3月31日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220331149800504?section=search>。

[2] [韩]文炳基：《韩访美代表团将尹锡悦亲笔信转交白宫…称“就在朝鲜半岛部署美战略资产进行协商”》，(韩)东亚日报，2021年4月7日，<https://www.donga.com/cn/Search/article/all/20220407/3299494/1?m=kor>。

[3]《在朝鲜挑衅威胁中，尹锡悦造访“韩美同盟的心脏”》，(韩)东亚日报，2021年4月8日，<https://www.donga.com/cn/Search/article/all/20220408/3301666/1>。

核心内容就是规定美韩两国将采取联合行动应对“侵略”。因此，美韩同盟的军事功能是首位的。历经数十年的发展，美韩同盟的功能范畴不再局限于军事领域，而是逐渐覆盖政治、经济、外交等诸领域。近年来，美韩两国在同盟框架下协调对朝政策及应对朝鲜核导问题，成为美韩同盟的主要功能。整体上看，美韩同盟的功能范畴集中在双边关系、军事安全与半岛地区的领域内。

拜登政府执政以来，美韩两国在延续上述同盟功能的基础上，正试图通过扩大合作领域来升级同盟关系，进而促使其功能范畴进一步得到拓展，构建一种“全面同盟”关系。

一方面，协调对朝政策及应对朝鲜核导问题仍是美韩两国在同盟框架下的主要合作领域。如2021年3月18日，韩美两国在首尔举行的外长防长“2+2”会谈，双方一致认为朝鲜核导问题是同盟事务中的首要问题，并重申合作解决该问题的立场。<sup>[1]</sup>另一方面，美韩两国致力于扩大合作领域，拓展同盟功能范畴。为此，两国在首脑及外长等高层会谈中不断凝聚政策共识。2021年5月21日，美韩两国在举行首脑会谈后发表的联合声明中表示，两国关系是“地区及世界秩序的关键轴心”，其重要性远超半岛范围，并宣布美韩同盟名副其实地升级成为不同以往的“全面同盟”。<sup>[2]</sup>10月31日，美韩两国外长在出席二十国集团（G20）峰会期间举行会谈，双方一致认为两国同盟的合作范畴不局限于东北亚和印太地区，正发展成为解决供应链、防控疫情等全球性挑战的“全面同盟”。<sup>[3]</sup>关于美韩同盟功能的拓展，韩国新政府将持更加积极的态度。尹锡悦主张韩国应寻求与美国建立“全面战略同盟”，双边合作的性质应该适应21世纪的需要，从平衡特定军事威胁的同盟转向在多议题上的复杂合作网络，在半导体、网络、

[1]《详讯：韩美外长防长联合声明强调解决朝鲜核导问题》，韩联社，2021年3月18日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210318003600881?section=search>。

[2]《韩美首脑联合声明》，青瓦台网，2021年5月22日，<https://www1.president.go.kr/articles/10346>。

[3] [韩]金孝成：《韩美外长在罗马会晤…坦诚商讨终战宣言等合作事宜》，韩联社，2021年10月31日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211031065600504?section=search>。



太空、核能等技术开发上进行合作。<sup>[1]</sup>2022年4月4日，尹锡悦派遣的韩美政策协商代表团与美方举行会谈，韩方阐述了总统将韩美关系提升为更高水平的“全面战略同盟”构想，双方就此达成共识。

美韩两国主张将其同盟关系升级为“全面同盟”，其实质就是其功能范畴的拓展。从具体实践看，美韩同盟的功能范畴将在应对双边关系、军事安全与半岛地区的基础上，进一步拓展至应对全球问题、经济安全与印太地区问题。

### （一）美韩同盟的功能范畴拓展至应对全球问题

应对全球问题的挑战，正成为美韩两国升级美韩同盟关系的重要抓手。自2020年新冠疫情肆虐以来，疫情防控已成为世界各国面临的紧迫课题。拜登政府除疫情防控之外，还高度关注气候变化问题，并于2021年4月22日主持召开全球领导人气候峰会，以在全球问题领域重塑被特朗普政府破坏的美国领导力。因此，疫情防控与气候变化成为美韩两国在同盟框架下合作应对全球问题的主要领域。

在疫情防控领域，2021年5月21日，美韩两国领导人在会谈后宣布，双方就建立“疫苗全面伙伴关系”达成协议，意在将美方的疫苗研发能力和韩方的生物制药能力相结合，促进疫苗生产，由此向全球更迅速供应疫苗。在首脑会谈期间，两国共签署了4项谅解备忘录，包括三星生物制剂公司和莫德纳公司签署的新冠疫苗代工生产合同。对此，韩国保健福祉部长官权德喆表示，此次协议表明韩美关系已超越“安全同盟”，发展成为“疫苗同盟”。<sup>[2]</sup>

在气候变化领域，韩国对拜登政府的政策主张持支持态度，并与美国积极开展合作。为协调政策立场，2021年4月17日，韩国外长郑义溶与到访的美国总统气候变化事务特使约翰·福布斯·克里（John Forbes Kerry）举行会谈，就两国合作应对全球气候变化等事宜交换意见。4月22日，文在寅出

---

[1] 董向荣：《韩国总统选举与尹锡悦政府对外政策展望》，载《当代世界》2022年第4期，第54页。

[2] 《韩政府拟成立专家组研讨韩美疫苗伙伴关系》，韩联社，2021年5月25日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210525003300881?section=search>。

席美国以视频方式主办的全球领导人气候峰会，承诺将提升韩国国家自主贡献目标，并将中断向海外新建火电站提供的金融援助。5月30—31日，由韩国首次主办的“第二届全球绿色目标伙伴2030峰会”（P4G）在线上 and 线下同步举行，美国特使克里在线出席会议。11月1日，美韩领导人还出席了在英国格拉斯哥举行的第26届联合国气候变化大会（COP26）。

## （二）美韩同盟的功能范畴拓展至应对经济安全

随着新科技革命的产生与大国战略竞争的加剧，“经济安全”日益受到国际社会的广泛关注。在此背景下，美韩两国决定加强半导体和动力电池等关键产业供应链合作，以及6G、人工智能、生物技术等高新技术合作，并推动韩国企业进入美国市场。

2021年5月21日，美韩两国在举行首脑会谈后发表联合声明称，“文在寅总统和拜登总统认识到移动通信安全和供应商多样化的重要性，承诺共同努力利用开放式无线入网技术，开发开放、透明、高效的5G、6G网络架构。为此，将优先开展包括在半导体、环保电动汽车电池、战略核心原料、医药等领域的合作，提高供应链弹性。”<sup>[1]</sup>并且，在韩国总统访美期间，韩国四大集团相继发布对美投资计划，总规模达394亿美元。其中，三星电子公司决定投资170亿美元兴建晶圆代工厂，LG能源和SK创新将投资140亿美元成立合资公司或单独设厂，现代汽车计划在电动汽车生产和充电基建方面投资74亿美元。<sup>[2]</sup>

10月31日，美国总统拜登在意大利罗马参加G20峰会期间主持召开“全球供应链弹性峰会”，敦促其盟友及伙伴进一步开展供应链安全合作，主张加强对各自国家安全至关重要的物资储备。韩国总统文在寅也出席了此次峰会。为落实美方的相关政策要求，11月1日，韩国外交部在“双边经济外交局”下设专门的“经济安全工作组”，主要负责美国政府主导的半导体、动力

[1]《韩美首脑联合声明》，青瓦台网，2021年5月22日，<https://www1.president.go.kr/articles/10346>。

[2]《韩四大集团发布394亿美元对美投资计划》，韩联社，2021年5月22日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210522000200881?section=search>。

电池等核心产业供应链重组问题,以及医疗和物流等经济领域的安全问题。<sup>[1]</sup>11月19日,韩国产业通商资源部通商交涉本部长吕翰九和美国贸易代表办公室(USTR)代表凯瑟琳·戴(Katherine Tai)在首尔举行美韩自贸协定(FTA)最高协商机制——“美韩FTA联合委员会”第六次会议。双方商定加深有关供应链、技术、数字等多个全新贸易议题的战略伙伴关系,并在美韩自贸协定的框架下建立交流与合作渠道。<sup>[2]</sup>

### (三) 美韩同盟的功能范畴拓展至在印太地区合作

自2017年以来,美韩两国各自提出并推行“印太战略”与“新南方政策”,不断探索相互政策对接。2019年11月,韩美两国发表“韩美将继续为‘新南方政策’和‘印太战略’相互合作而共同努力”的声明,称两国反对阻碍、动摇或威胁国际秩序的所有行为,为维护包容、自由、开放的印太地区而努力,并将继续推动“新南方政策”与“印太战略”的对接。<sup>[3]</sup>由此可见,在政策对接过程中,同盟框架下的韩美合作必然由半岛地区日益向印太地区拓展。

为构建印太地区秩序,拜登政府注重提升韩国及美韩同盟在该地区的地位与作用,注重与韩国联手再次开展活动,而非仅限于应对半岛问题。2021年5月19日,美国国家安全委员会(NSC)印太协调员库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)表示,美韩同盟是东亚、自由开放印太地区、全世界安全和平与繁荣的核心轴。<sup>[4]</sup>2022年2月11日,拜登政府发布《美国印太战略》,多次提及与盟友合作的重要性,并强调要深化与韩国等签署安全协

[1]《韩外交部新设经济安保工作组确保经济安全》,韩联社,2021年11月4日,<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20211104001000881?section=search>。

[2]《韩美FTA联合委员会第6次会议在首尔举行》,韩联社,2021年11月19日,<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20211119003300881?section=search>。

[3][韩]郑孝植、刘智惠:《韩美就印太战略合作首次达成具体协议…美国继“军事情报保护协定”之后进行布局》,(韩)中央日报,2019年11月3日,<https://www.joongang.co.kr/article/23622979>。

[4]《详讯:美印太协调员接受韩联社专访畅谈对朝新政》,韩联社,2021年5月19日,<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210519000800881?section=search>。

议的盟友的合作。<sup>[1]</sup>

目前，拜登政府正着力在经济乃至安全层面上将盟友韩国拉入印太地区。在地区经济层面，对于前任特朗普政府决定退出的“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），拜登政府并不考虑重新加入，而是于2021年10月提出将与盟友一起建立“印太经济框架”（IPEF）的构想。对此，11月19日韩国外交部表示，政府正与美方进行沟通并参与相关筹备工作。<sup>[2]</sup>2022年3月31日，美韩贸易代表以视频连线方式又就这一构想进行了第六次磋商。在地区安全层面，拜登政府也正在探索驻韩美军及韩国军队如何共同“加强军事威慑”。例如，驻韩美军司令保罗·拉卡梅拉直言：“驻韩美军摆脱了防御韩国的传统作用，在其他国家发生地区性危机时，可以具备投入其中的战略灵活性，韩国军队也可以在韩美同盟框架下共同合作。”<sup>[3]</sup>

在2022年俄乌冲突的应对过程中，美韩两国在同盟框架下保持着密切磋商与合作，韩国政府追随美国对俄罗斯采取了一系列出口管制和金融制裁等措施。

### 三、合作机制：美韩同盟呈多重化趋向

多年来，美韩同盟的合作机制一直以双边合作为主体。随着上述美韩同盟的功能拓展，其合作机制呈多重化趋向。这主要源于美国地区同盟体系重塑与扩张的驱动。

冷战期间，美国的亚太同盟体系被视为一种“轴辐”体系。即该同盟体系全都是由美日、美韩等双边合作机制构成，且同盟框架下各双边合作机制基本上不相互交叉。近年来，在印太地区同盟体系的构建过程中，美国不仅

---

[1] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

[2] [韩]金孝贞：《韩政府称正与美沟通构建印太经济框架事宜》，韩联社，2021年11月19日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211119087300504?section=search>。

[3] 李敦球：《韩美同盟莫要走入歧途》，载《解放军报》2021年7月14日，第4版。

加强与盟友的双边关系，同时加强与盟友在多边机制中的合作关系，还鼓励其盟友之间也要加强相互合作，以提升同盟体系应对挑战的能力。拜登政府发布的新版“印太战略”中，明确主张加强同盟和伙伴关系网络，并将“美日韩三边合作”列为其重点推进的十大行动计划之一。美国的地区同盟体系将向多边化与网络化的方向发展。美国的“印太战略”正在成为集团政治的代名词，从强化“五眼联盟”，到兜售“四边机制”、拼凑三边安全伙伴关系、收紧双边军事同盟，美国在亚太地区排出的“五四三二”阵势<sup>[1]</sup>，严重损害了地区和平稳定。

美韩同盟合作机制的多重化趋向，主要体现为强化美日韩三边合作机制，以及美韩同盟与美日印澳“四边机制”(QUAD)等小多边合作机制的对接动向。此前，由于特朗普政府采取忽视同盟合作的单边主义对外战略，加之韩日两国间矛盾不断，导致美日韩三边合作机制遭受削弱。对此，拜登政府重视同盟管理，敦促韩日两国改善关系，并在强化美韩、美日同盟的基础上进一步强化美日韩三边合作机制。2021年3月17日，美国防长奥斯汀在与韩国防长徐旭的会谈中提出美日韩三边安全合作的问题，强调要改善韩日关系并促进美日韩合作，以共同应对安全威胁。<sup>[2]</sup>5月21日，美韩两国领导人在会谈后发表的联合声明中也重申了美日韩三边合作的重要性。

在拜登政府的大力推动下，美日韩在外交、安全及国防等领域的三边会谈迅速恢复，议题包含朝核问题、美国对朝政策、印太安全等。2021年5月5日，美日韩三国外长在伦敦出席七国集团(G7)外长会议期间举行会谈，三方商定就美国对朝新政策加强合作，以早日促使朝鲜重返谈判进程。这是美日韩三国外长自拜登政府执政后首次举行会谈。<sup>[3]</sup>另外，美日韩三国军事合作在

[1]《王毅：“印太战略”是企图搞印太版“北约”》，外交部网，2022年3月7日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzhd/202203/t20220307\\_10648866.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzhd/202203/t20220307_10648866.shtml)。

[2]《详讯：韩美防长会晤确认韩美日安全合作重要性》，韩联社，2021年3月17日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210317006100881?section=search>。

[3] [韩]柳智福：《韩美日外长伦敦会晤…商定共同推进新对朝政策》，韩联社，2021年5月5日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210505007654085?section=search>。

一定程度上也得以恢复。6月10—25日,由美国太平洋空军司令部主办的“红旗阿拉斯加21-2”(Red Flag-Alaska 21-2)空中联合演习在美国阿拉斯加州举行,韩国空军和日本自卫队参加演习。需要指出的是,在美日韩三边会谈得以恢复的背景下,韩日之间的矛盾虽会被暂时压制,但不可能彻底解决。例如,在2021年11月举行的美日韩三国副外长会谈中,韩日两国官员缺席原计划的三方联合新闻发布会,只有美国常务副国务卿舍曼独自现身。并且,美日韩三国军事合作也存有一定限度,韩国拒绝在朝鲜半岛周边海域举行美日韩联合军演。<sup>[1]</sup>

美日韩三边会谈在巩固现有合作机制的基础上,还将进一步扩大议题范围,而不仅局限于此前的协调对朝政策与应对朝鲜核导问题。例如,2022年2月12日,美日韩三国在美国夏威夷举行外长会谈并时隔5年首次发表联合声明。在会谈中三国外长确认了“对乌克兰主权和领土完整的坚定支持”,将在“阻止入侵乌克兰”上进行合作,讨论了台湾问题且在联合声明中首次出现“台湾海峡”一词。<sup>[2]</sup>在美国主导之下,美日韩三国今后还将加强在地区开发和基础设施、关键技术及供应链领域的合作。

与此同时,美韩同盟与QUAD等其他小多边合作机制的对接也在美国主导下日趋明显。2021年4月2日,美国总统国家安全事务顾问沙利文在与韩国青瓦台国家安保室室长徐薰举行会谈时,强烈要求韩国加入QUAD。5月21日,美韩领导人在会谈后发表的联合声明中一致认为,基于开放、透明、包容的地区多边合作至关重要。<sup>[3]</sup>对美国而言,“QUAD扩员的动机是增强战略制衡能力,尤其将韩国、新西兰、越南、印尼等国拉入机制阵营中,符合美国在印太地区的安全目标与战略利益。要建立印太地区的多边安全同盟框

---

[1] [韩]金孝贞:《韩候任总统发言人称将探讨务实的韩美日安全合作…与军事联演不同》,韩联社,2022年3月31日, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220331056100001?section=search>。

[2] [韩]韩延希:《韩美日外长谴责朝鲜试射导弹…谈及台湾和乌克兰》,(韩)YTN,2022年2月13日, [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_202202132229186939](https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202202132229186939)。

[3]《韩美首脑联合声明》,青瓦台网,2021年5月22日, <https://www1.president.go.kr/articles/10346>。

架，强化具有共同价值观和战略的国家间凝聚力”。<sup>[1]</sup>

虽然韩国尚未宣布加入 QUAD，但在合作内容和形式上似乎已显现出参与国特性，只不过是隐形、间接地参与而已。2021年10月13日，韩国驻美大使李秀赫表示，拜登政府近期没有 QUAD 扩员的想法，韩方也曾多次表示未获邀加入，但如有在技术、气候、公共卫生等个别领域合作的需要，也可以参与。<sup>[2]</sup>2022年4月25日，候任总统尹锡悦在接受采访时表示，如果受邀他将积极考虑加入 QUAD。<sup>[3]</sup>因此，今后不排除韩国在参与疫苗流通、气候变化等个别领域合作的基础上，逐步正式加入 QUAD 的可能性。

此外，美国还在酝酿拉拢韩国加入其他同盟性多边合作机制。例如，在美国图谋构建“民主十国”（D10）的背景下，2021年6月，韩国与印度、澳大利亚等三个“民主”国家首脑应邀出席了在英国举行的 G7 峰会。所谓“民主十国”，即 G7 与 QUAD 的结合版。9月3日，美国众议院军事委员会通过 2022 财年《国防授权法》修正案，明确提及吸收韩国、日本、印度与德国加入“五眼联盟”。另外，在俄乌冲突的背景下，2022年4月7日，韩国参加了在布鲁塞尔举行的北约外长会议。韩国总统尹锡悦还有可能出席 6 月末在西班牙举行的北约峰会。显然，与文在寅政府相比，尹锡悦新政府对韩国参与美国主导的小多边合作机制持更为积极的态度。因此，目前伴随尹锡悦政府对外政策的调整，美韩同盟合作机制的多重化趋向更为明显，其来自同盟内部的驱动力将更为强劲。

#### 四、美韩同盟强化对中韩关系影响

近年美韩同盟的强化曾多次阻碍中韩关系的健康发展。特别是自 2016 年 7 月美韩两国决定将“萨德”反导系统部署在韩国境内之后，中韩关系出

[1] 曹鹏鹏：《“印太”视域下“四国机制”的同盟化及其限度》，载《太平洋学报》2021 年第 10 期，第 45 页。

[2] 《韩驻美大使：四方安全对话暂无扩容意向》，韩联社，2021 年 10 月 14 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20211014000200881?section=search>。

[3] [韩]金泰宗：《韩候任总统称中美紧张局势持续既是机遇也是危机》，韩联社，2022 年 4 月 25 日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220425023500009?section=search>。

现严重倒退，一度陷入两国建交以来的最低谷。

对韩国而言，一方面，美国是唯一盟友，美韩同盟是其外交安全政策的根基。但在美韩同盟内部，两国在经贸往来、军事安全、对朝政策等领域却存在不对称的利益与优先事项。另一方面，中国已连续多年成为韩国最大贸易伙伴，且韩国的对朝政策也需要中国协助实施。特别是中韩两国经济相互依赖程度较高，可在一定程度上规范韩国政府的对华政策取向。因此，在中美两国之间，文在寅政府采取与中美均开展合作的对冲战略，奉行所谓“安美经中”（安全靠美国，经济靠中国）外交，以求更好地“趋利避害”。为推动中韩关系“回暖”，2017年10月31日，文在寅政府出台“三不”政策，即韩国不加入美国导弹防御系统，不将美日韩三国的安全合作发展成军事同盟，不追加部署“萨德”系统。在此基础上，2017年12月13—16日，文在寅总统实现了对华国事访问。

但拜登政府执政以来，美韩同盟的强化带有浓厚的涉华指向，对中韩关系的负面影响加大。

一是美韩同盟涉华指向由隐形转向公开化并触及中国核心利益。2021年5月21日，美韩首脑会谈后发表联合声明，首次公开强调“维护台湾海峡和平与稳定的重要性”，并在南海航行自由、供应链安全、“印太战略”等涉及中美战略竞争的关键领域达成一系列合作或共识。此外，在美韩双边会谈及美日韩三边会谈中，涉华议题大多成为会谈重点。如2021年3月18日，美韩两国在“2+2”会谈后发表联合声明，声称双方“致力于反对一切破坏国际秩序的行为”。该声明虽未直接“点名”中国，但美国国务卿布林肯在随后召开的记者会上称美韩双方讨论了中国问题，并无端指责中国“一贯违背承诺”。<sup>[1]</sup>

在实践层面上，美韩两国在同盟框架下的供应链安全合作，也正对中韩经贸合作产生负面影响。例如，2021年9月25日，美国政府以“稳定芯片供应链”为名，要求跨国半导体企业在45天内交出公司的库存、订单和销售

[1] [韩]韩尚荣:《美国国务卿称中国一贯违背承诺…同盟密切合作至关重要》，韩联社，2021年3月18日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210318096352504?section=search>。



账簿。11月9日，韩国三星电子有限公司和SK海力士公司向美国提交了有关其芯片业务的信息，但极力表白其未透露事关商业机密的重要数据，声称最大限度地减少了提交的有关客户、销售和库存细节的敏感信息。<sup>[1]</sup>其背景是中国已成为韩国半导体企业的最大市场，该企业担心此举因涉嫌泄露中国企业客户的机密资料而引发中方反制。

二是美韩同盟涉华指向增强是韩美两国对华政策共同作用的结果。毋庸置疑，由于拜登政府将中国视为最大的战略竞争对手并采取“拉韩遏华”策略，其对华政策主导了美韩同盟的涉华指向。而文在寅政府的对华政策除了受拜登政府的拉拢而“对美追随”外，在相当程度上还存有追求“战略自主”成分。“韩国追随美国不仅仅是美国单方面加大对韩国施压和拉拢的结果，也是韩国出于谋求战略主动、追求半岛事务主导、适当制衡中国等综合考虑而做出的战略选择。”<sup>[2]</sup>“与此前在中美之间保持‘战略模糊’相比，文在寅政府的对华政策立场出现明显动摇。总的来看是美国施压以及韩国政府的利益需求、对华认知与政治盘算共同作用的结果。”<sup>[3]</sup>

三是美韩同盟涉华指向增强导致韩国在中美之间的政策选择面临更严峻挑战。至少在形式上，文在寅政府仍表示要在中美之间保持一种“平衡”，同步发展韩美关系与韩中关系。例如，2021年3月18日，韩国外长郑义溶在结束美韩“2+2”会谈后表示，中美两国对于韩国都很重要，让韩国在两国之间选边站不可能，也不可取。<sup>[4]</sup>3月31日，郑义溶在记者会上再次表示，中美不是二选一的选项，韩国将基于稳固的韩美同盟关系，和谐发展韩中关系。<sup>[5]</sup>6月22日，

[1]《韩企向美提交芯片业务信息》，载《参考消息》2021年11月10日。

[2]刘荣荣、孙茹：《中美战略竞争背景下韩国对美政策调整》，载《和平与发展》2021年第6期，第90页。

[3]李军：《文在寅政府对华政策立场动摇剖析》，载《和平与发展》2021年第5期，第104页。

[4] [韩]韩尚荣：《韩外长称中美都重要…不可二选一》，韩联社，2021年3月18日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210318166000504?section=search>。

[5] [韩]韩尚荣：《韩外长称中美绝非韩国二选一的选项…也未有相关要求》，韩联社，2021年3月31日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210331086400504?section=search>。

韩国外交部在向国会提交的报告中表示，将基于韩美同盟关系推进韩中战略合作伙伴关系协调发展，并与中方保持沟通。<sup>[1]</sup>

但另一方面，在历经“萨德”事件和新冠疫情之后，韩国内主张调整对华政策的呼声日渐高涨。韩国主流媒体《中央日报》曾宣称，“作为美国盟友的韩国如果继续奉行不站队的等距离外交，显然不够具有说服力”。<sup>[2]</sup>从更长远视角看，由于2021年7月2日联合国贸发会议（UNCTAD）通过韩国地位变更案，正式认定韩国为“发达国家”，韩国今后可能会更加“战略自主”地应对韩美关系，并谋求在中美战略竞争中实现国家利益最大化。2022年4月14日，韩国候任总统尹锡悦在接受美国《华盛顿邮报》采访时表示，作为位列全球前十的经济体之一，韩国将发挥更大的作用，担起更大的责任。<sup>[3]</sup>从这个意义上讲，韩国对华政策与中韩关系都正在进入一个调整期。

值得关注的是，尹锡悦政府的对外战略选择将何去何从，事关中韩关系的健康发展。尹锡悦外交安保竞选公约的核心是保持“堂堂的外交和坚实的安保为基础”，主张“韩美同盟重建”和“相互尊重的韩中关系”。早在竞选期间，尹锡悦曾表现出明确的“站队美国”的外交倾向。2022年2月8日，尹锡悦在美国《外交事务》杂志上刊文，主张韩国应该与美国构建全面的战略同盟，应该重新整顿（retool）与中国的复杂关系，在中美竞争中韩国应该站在美国一边。<sup>[4]</sup>在当选次日，尹锡悦在会见中国驻韩国大使邢海明时表示，韩方愿同中方就双边和国际地区问题不断深化沟通与合作，希望双方进一步密切高层往来，加强各领域合作，增进国民感情。<sup>[5]</sup>显然，这一对华政策表

[1]《韩外交部：将基于韩美同盟协调发展韩中关系》，韩联社，2021年6月22日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210622002200881?section=search>。

[2]《社论：“金正恩托管治国”传闻中杨洁篪访韩》，（韩）中央日报，2020年8月21日，<https://www.joongang.co.kr/article/23853394#home>。

[3]《韩候任总统尹锡悦接受美媒采访阐述外交方向》，韩联社，2022年4月15日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20220415001400881?section=search>。

[4] [韩]权贤哲：《尹锡悦在“外交事务”上发文称“韩国屈从于中国和朝鲜”》，韩民族日报，2022年2月8日，[https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1030312.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1030312.html)。

[5] 杜白羽、孙一然：《韩国当选总统尹锡悦：坚信韩中关系必将取得更大发展》，新华社，2022年3月17日，[http://m.news.cn/2022-03/17/c\\_1128480628.htm](http://m.news.cn/2022-03/17/c_1128480628.htm)。

述带有战略灵活性，能否落到实处尚需观察。近期尹锡悦政府是否将决定在韩国境内追加部署“萨德”系统并扩大韩美军事合作、寻求参与 QUAD，是否将更紧密嵌入美国主导的供应链联盟等战略选择，都将成为影响中韩关系能否保持健康发展的重要参照。此外，尹锡悦政府在经贸方面与美国等加深合作的同时也可能将降低对华依赖度。

展望未来，尽量减少美韩同盟强化对中韩关系发展的负面影响，正成为中韩两国面对的重大课题，如何稳定中韩关系发展至关重要。2022年3月，中国国务委员兼外长王毅在“两会”期间明确指出：“中韩之间不是对手，而是利益交融、优势互补、潜力巨大的合作伙伴。”<sup>[1]</sup>为此，在经贸合作层面，以《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的生效为驱动力，中韩两国应进一步深化经贸合作关系，促进高质量融合发展。在地区安全层面，中韩两国应共同努力探索“半岛无核化”的实现路径，推动南北双方开展对话。“这不仅有利于增强韩国在朝核问题中的主动性与自主性，避免相互刺激，推动半岛无核化的发展，也能够缓解美韩同盟与中韩关系的不对称困境。”<sup>[2]</sup>此外，以2022年中韩建交30周年为契机，中韩两国应通过举办一系列文化交流活动，加强民间社会的相互理解。特别是韩国政府应立足国家长远利益，审慎且平衡地发展与大国间的双边关系，若一味逢迎美国则必害其身。

【收稿日期：2022-02-21】

【修回日期：2022-05-04】

（责任编辑：张晓青）

---

[1]《王毅：中韩不是对手，而是利益交融、优势互补、潜力巨大的合作伙伴》，外交部网，2022年3月7日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjdt\\_674879/wjbxw\\_674885/202203/t20220307\\_10648889.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjdt_674879/wjbxw_674885/202203/t20220307_10648889.shtml)。

[2] 顾嘉伟、苏长和：《对冲路径、体系压力与21世纪以来韩国的对冲战略效用》，载《东北亚论坛》2021年第6期，第119页。