

## 韩国尹锡悦政府外交政策探析

王付东

**【内容提要】**2022年3月，具有保守理念的国民力量党候选人尹锡悦当选韩国第20届总统，新政府的外交政策构想与文在寅政府的外交政策有很大区别。韩国新政府确立了“全球枢纽国家”的总体目标定位，计划放弃前政府的“战略模糊”政策，将打造韩美全面同盟作为优先目标，对华强调“相互尊重”，强化对朝施压，改善对日关系和推进韩美日合作。尹锡悦政府的外交政策构想与当前大国竞争加剧、美国对韩国的深厚影响、韩国国内政治博弈等内外因素密切相关。韩国新政府的外交政策调整将对东北亚地区格局、朝核问题、中韩关系等造成重要影响，但其实施也将受到韩国国内政治、地缘政治、地缘经济、外交战略的内在逻辑无法自洽等因素的制约。

**【关键词】**尹锡悦政府 韩国外交政策 美韩同盟 中韩关系

**【作者简介】**王付东，中国现代国际关系研究院东北亚研究所副研究员，博士。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2022)03-0079-17

2022年3月9日,保守的国民力量党候选人尹锡悦当选韩国第20届总统。朴槿惠被弹劾事件发生后式微的韩国保守势力在短短5年内就再度执掌政权,打破了1998年以来进步势力和保守势力每逢10年交替执政的周期。韩国进步势力和保守势力的外交理念、政策差异很大,因此新政府的对外政策将有较大调整。韩国作为大国博弈的中间地带,其地缘价值重要,经济、科技和军事实力排名世界前列,是美国东亚盟友体系的重要一环,其外交走向对地区局势影响深刻,有关国家对此高度关注,一些媒体甚至担忧韩国会成为“东北亚的乌克兰”。本文重点分析韩国新政府外交政策构想的主要内容、形成背景、对东北亚局势的影响及其前景等。

## 一、尹锡悦政府的对外政策构想

从尹锡悦团队在竞选期间提出的外交安保公约和当选后公布的国政运营规划等一系列举动来看,韩国新一届政府的外交、安全政策轮廓已基本成型。

新政府的总体外交目标是建立“全球枢纽国家”,核心举措是开展“堂堂的外交”和打造“坚实的安保”。在近年韩国经济、科技、军事实力持续提升的情况下,尹锡悦批评文在寅政府的外交政策受限于“狭隘的国家利益观念”,主张韩国应在国际社会发挥与自身综合国力相匹配的作用和影响力。2022年2月8日,作为总统候选人的尹锡悦在美国《外交事务》杂志发表《韩国需要腾飞》(South Korea Needs to Step up)一文,系统阐述了其外交目标:“现在国际政治正处于剧变时期,韩国应有明确、堂堂正正和坚守原则的立场。韩国应该不再受困于韩半岛,要通过自由民主主义的价值和实质性的合作,实现成为增进自由、和平和繁荣的‘全球枢纽国家’(global pivotal state)的目标。”<sup>[1]</sup>新政府提出的“全球枢纽国家”与李明博政府时期的“全球外交”理念相似,强调韩国应在国际社会发挥更大的公共作用。3月10日,尹锡

---

[1] Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up,” February 8, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>.

悦在赢得大选后首次记者会上重申：“将以堂堂正正的外交和坚实的安保为基础，力争成为为自由、和平、繁荣做出贡献的国家。”4月14日，尹锡悦接受《华盛顿邮报》采访时称：“韩国不应只关注与朝鲜的关系，而应以韩美关系为基础，扩大在欧盟和整个亚洲的外交范围”，“韩国作为世界十大经济体之一，应该在履行其责任方面发挥更大作用”。<sup>[1]</sup>5月3日，新政府公布的国政运营规划重申，韩国要从一个“受影响”的国家转变为“有影响力”的“全球枢纽国家”。<sup>[2]</sup>

为了实现上述宏大的总体外交目标，尹锡悦团队提出了系统的对美国、中国、朝鲜、日本、俄罗斯等主要外交对象国的政策构想。

**第一，明确表示将抛弃前任的“战略模糊”政策，确保韩美同盟的优先地位。**文在寅政府时期，韩国大部分时间奉行的是“战略模糊”政策，努力在中美等大国之间保持平衡，避免选边站队。期间，韩国未明确表示加入美国的“印太战略”、美日印澳“四边机制”（QUAD，也称“四方安全对话”）等对华围堵机制，在“萨德”问题上对华做出“三不”承诺（不加入美国的导弹防御系统、不追加部署“萨德”系统、不推进韩美日三边军事同盟）。韩国还推动自主国防，积极推动收回目前仍主要由美国掌控的“战时作战指挥权”，弱化美国对华遏制引发的韩国“被牵连”困境。<sup>[3]</sup>

尹锡悦政府批评文在寅政府对外“远离美国、倒向中国”，宣布新政府将构筑坚固的韩美同盟，使其成为“巩固韩国外交的中心轴”。韩国新政府内定的外交安保团队如金圣翰（拟任安保室长）、朴振（拟任外长）、赵太庸（拟任驻美大使）、李钟燮（拟任防长）等都是清一色的“美国通”。

韩国新政府强化对美关系主要从以下几个方面着手：一是建立“全面战

[1] Yoon Suk-yeol, “Interview with South Korea's next president,” <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/14/south-korea-president-yeon-transcript/>.

[2] 《尹锡悦政府国政运营规划公布，未含追加萨德内容》，载《亚洲日报》2022年5月3日。

[3] 凌胜利：《双重困境、特朗普冲击与文在寅政府两强外交的逻辑》，载《韩国研究论丛》2018年第2期，第19—33页。

略同盟”关系。尹锡悦强调，面对世界格局的急剧变化，“韩美应该超越过去只应对特定军事威胁的形态”，构建包含政治、经济、军事、技术、产业链等多个领域的“全面战略同盟”。<sup>[1]</sup>二是在军事上升级双边合作。尹锡悦宣布将恢复和扩大文在寅政府时期大幅缩减的韩美联合军演。4月初，尹锡悦当选总统派出的访美代表团明确要求美国增强“延伸威慑”，甚至要求美国在韩国部署核潜艇、战略轰炸机等战略武器。三是韩国将积极加入美国主导的地区多边组织，明确将加强韩美日三边合作，支持美国的“印太战略”，实际参与“四边机制”名下的疫苗、气候变化、新技术工作小组，并寻求分阶段正式加入“四边机制”。尹锡悦胜选后也率先同“四边机制”所有成员国的首脑通话，还明确提出将参加拜登政府2021年10月在东亚峰会上首次提出的“印太经济框架”（IPEF）。IPEF计划与日本和东南亚各国开展合作，旨在降低多国在全球供应链、基础设施、数字经济、可再生能源等领域的对华依赖和构建对华经济包围圈。韩国还将加强与北约的合作。4月6日，韩国外长与日本外相首次参与在比利时召开的北约外长会。5月5日，韩国国家情报院宣布韩国已正式加入“北约合作网络防御卓越中心”（CCDCOE），成为加入该机构的首个亚洲国家，也是其首个非欧洲成员。韩国将参加北约在网络攻击、防御训练等领域的网络安全协同训练和政策研究。自2019年起，韩国曾两度参加该机构举行的“锁盾”网络安全演习。四是在人权、地区规则等议题上积极发声和采取行动，与美国保持同一步调。<sup>[2]</sup>许多保守人士和智库主张，韩国新政府须回应美国的要求，采取符合“自由民主主义”和“人权价值”的行动，支持基于规则的国际秩序。<sup>[3]</sup>

**第二，要求调整前任的对华政策，建立韩中“相互尊重”、“基于国家利益和原则”的对等关系。**尹锡悦批评文在寅政府的对华“屈从”政策，强

---

[1] Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up,” February 8, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>.

[2] Ibid.

[3] 《韩国专家们认为新政府的主要任务是恢复韩美信赖关系和设定对华关系》，韩联社，2022年3月10日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220310100600504?input=1195m>。



调不应因中国在朝核问题上扮演的重要角色以及韩国对中国的经济依赖而展开低姿态的对华外交。<sup>[1]</sup> 峨山政策研究院副院长崔强主张,“文在寅政府看中国脸色较多的部分和对朝外交等应该作为反面教材”,这种认知在韩国保守势力中非常普遍。<sup>[2]</sup> 拟任外长朴振在人事听证会上称,韩国将积极参与维护美国等西方国家在南海开展“航行自由”的国际努力,并强调将维护“台海的和平与稳定”,其跟随美国等西方国家介入中国问题的程度明显加深。<sup>[3]</sup>

在经贸领域,尹锡悦意识到韩中经贸关系的重要性,但强调韩国与中国在经济上是相互依存、互有需求的。新政府主张韩中合作“应以安保问题不能影响经济问题的原则为基础”,并将采取措施降低韩国对中国经济的过度依赖和推动贸易多边化,加强韩国与印度、东盟等其他新兴国家的经贸关系。在个人信息保护、供应链、公共卫生合作、高端半导体、电池、网络设备、太空旅行、原子能、制药、绿色技术等尖端科技领域,韩国强调追随美国构筑技术和产业链同盟,加强对华竞争态势,维持韩国的产业优势。

在安全领域,尹锡悦在竞选公约中宣称,韩国在部署“萨德”问题上受到中国的“欺凌”,强调这是韩国的主权行为,寻求废除文在寅政府对华的“三不”承诺,并将购买和部署新的“萨德”系统及推动其基地正常化。尹锡悦称,“若要韩国撤出‘萨德’,中国应首先撤除部署在其边境地区的远程雷达”。其外交智囊金圣翰在大选前称,尹锡悦计划增加购买美国“萨德”系统,甚至为此不惜遭受中国“经济报复”和“重置”韩中关系。<sup>[4]</sup>

[1] Yoon Suk-yeol, “Interview with South Korea's next president,” <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/14/south-korea-president-yoon-transcript/>.

[2] 《韩国专家们认为新政府的主要任务是恢复韩美信赖关系和设定对华关系》,韩联社,2022年3月10日, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220310100600504?input=1195m>。

[3] 《朴振:“对华外交有遗憾……应严守主权、主体性”》,韩联社,2022年4月30日, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220430022400504?input=1195m>。

[4] 《尹锡悦欲多买“萨德”,“重置”中韩关系,李在明:对国家利益没有好处》,观察者网,2022年2月24日, [https://www.guancha.cn/international/2022\\_02\\_24\\_627575.shtml](https://www.guancha.cn/international/2022_02_24_627575.shtml)。

在人权和意识形态领域，韩国新政府强调要清晰地表达本国立场。人权和意识形态是美国企图借以打压中国的重要手段。韩国大选期间，保守势力在人权、香港、冬奥会裁判、韩服等问题上批评中国，罕见地炒作中国议题。尹锡悦、国民力量党党首李俊锡等多次批评文在寅政府在香港人权问题上保持沉默，主张韩国要积极发声。<sup>[1]</sup>

**第三，批判文在寅政府对朝鲜“屈从”，主张坚持原则和实现彻底的朝鲜去核目标。**韩国新政府的朝鲜政策设计者金圣翰、前青瓦台对外战略企划官金泰孝等人曾是李明博政府的对朝强硬路线的设计者，其政策理念与李明博政府的“无核、开放、3000”（若朝鲜走上无核化和开放之路，韩国承诺对朝提供经济援助，帮助朝鲜人均国民收入提高到3000美元）非常接近。

在无核化问题上，尹锡悦政府主张“朝鲜无核化”（文在寅政府主张“朝鲜半岛完全无核化”），重提朝鲜所反对的“完全的、可核查的、不可逆的无核化”（CVID）目标。尹锡悦主张制定朝鲜无核化协商的具体框架，明确分阶段实现朝鲜无核化相应措施的路线图；在朝鲜弃核之前应维持对朝国际制裁和施压（先弃核、后补偿），朝鲜须首先做出无核化决断，韩国才会推进对朝经济支援和合作事业，并讨论韩朝“共同经济发展计划”和推动“朝鲜半岛终战宣言”。<sup>[2]</sup>

在安全政策上，尹锡悦在竞选公约中主张恢复韩国《国防白皮书》中将朝军作为“主敌”的定位（文在寅政府时期删除了这一表述），主张恢复韩美联合军演常态化，加强对朝“先发制人打击”能力，提高韩国的国防和军事震慑力。自2018年6月朝美首脑新加坡会谈至2022年上半年，韩美联合军演多数暂停或者通过计算机模拟的方式进行。尹锡悦政府主张恢复此前以大

[1]《李俊锡：文在寅政府倒向中国……韩国应与民主主义之敌作斗争》，（韩）朝鲜日报，2021年7月12日，[https://www.chosun.com/politics/politics\\_general/2021/07/12/ALCR7T5GEFERHO5WHXMJQ353IM/](https://www.chosun.com/politics/politics_general/2021/07/12/ALCR7T5GEFERHO5WHXMJQ353IM/)；《彻底巩固韩美同盟才能使中国、日本尊重韩国》，（韩）中央日报，2021年7月15日，<https://news.joins.com/article/24105776>。

[2] Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up,” February 8, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>.

规模实际出动兵力的方式进行联合军演。尹锡悦在总统竞选时多次批评朝鲜试射导弹违反《韩朝 9·19 共同声明》，甚至表示“除了先发制人的打击外别无他法”，引起朝鲜强烈不满。对于这一提法，甚至连美国都建议韩方应保持克制。所谓“先发制人”即“预先精确打击攻击源头”，是指韩军在发现朝鲜导弹等攻击迹象时提前对攻击源头进行精确打击，属于韩国型“三阶段（杀伤链—反导—大规模报复）”反制理念的第一阶段（Kill Chain）。

**第四，将日本视为韩国的合作伙伴，主张建立面向未来的韩日关系。**尹锡悦提出要打破韩日关系长期僵冷的局面，推动对日问题一揽子解决。文在寅政府时期，韩国在“强征劳工”、慰安妇问题上对日持强硬立场，在朝核问题上也不愿日本介入，导致韩日关系陷入历史最低点。尹锡悦认为，韩日关系恶化是韩美日合作的主要障碍，文在寅政府“导致韩日关系恶化到不能恢复的地步”，韩国应重视韩日两国在应对中美博弈中的协同效应。<sup>[1]</sup>为此，尹锡悦宣称将改变朴槿惠政府以来将对华外交排在对日外交前面的做法，改为将对日外交排在对华外交的前面，希望通过韩日首脑及其他高层之间的密集互访重建信赖，谋求对日本达成类似于 1998 年两国领导人金大中和小渊惠三达成的《韩日伙伴关系宣言》等一揽子协议，将历史问题、经济合作、安全合作等打包解决，最终实现韩日关系正常化。4 月 24 日，尹锡悦在已经派出了首个高级代表团访美之后又派团访日，成员包括国立外交院前院长尹德敏（韩国新政府驻日大使提名人），2015 年朴槿惠政府签署《韩日慰安妇协议》的负责人、前外交部东北亚局局长李相德等知日派。该代表团受到了日本首相岸田文雄的接见。尹锡悦政府宣布将承认有争议的《韩日慰安妇协议》是两国签署的正式协议。文在寅政府曾以该协议未反映慰安妇的意见而事实上搁置了该协议，并解散了日本为此出资 10 亿日元成立的“慰安妇受害者支援基金”（和解与治愈财团），这成为韩日关系陷入低谷的主要原因之一。

[1] [韩] 陈章洙：《尹锡悦政府的对日政策的课题》，载韩国世宗研究所《政策与形势》第 349 号，2022 年 4 月，<https://www.sejong.org/web/boad/1/egoread.php?bd=2&itm=&txt=&pg=1&seq=6437>。

第五，将追随美国主导的国际对俄罗斯制裁体系，明确支持乌克兰。俄乌军事冲突爆发后，文在寅政府担心损害本国对俄经济利益，因而一度在联合国对俄制裁问题上表态有所迟疑，随后在美国的压力下追随了西方的对俄围堵政策。尹锡悦在作为总统候选人期间，强调俄罗斯侵犯乌克兰主权违反国际法，却不愿提及北约东扩威胁俄罗斯战略利益问题，并抨击韩国执政党共同民主党总统候选人李在明宣称乌克兰的“菜鸟总统”不懂大国外交导致俄乌冲突的言论，在竞选公约中尹锡悦主张修改对俄政策，改变文在寅政府的“新北方政策”等对俄经济合作路线，进一步追随美国等西方国家加大对俄罗斯的国际制裁和施压。尹锡悦宣称，文在寅政府给乌克兰捐助的1000万美元太少，新政府将扩大对乌克兰的援助。<sup>[1]</sup>

总体来看，与文在寅政府的外交政策淡化意识形态分歧、重视对话合作，在中美俄日等大国之间尽量保持战略平衡、维持对冲态势不同，尹锡悦政府的外交政策构想更加重视意识形态、规则和人权等理念因素，加大向美、日、欧等西方“自由主义”阵营靠拢，对中、俄、朝等更强调原则和牵制，阵营化色彩明显加重。

## 二、内外因素推动韩国新政府外交政策调整

尹锡悦新政府试图对现行外交路线进行重大调整，是国际和国内因素共同作用的结果。

一是大国竞争加剧，增加了韩国的不安全感。韩国在地缘上处于大国的中间地带，朝鲜半岛又是分裂状态，因此对于国际格局变化非常敏感。2018年以来日益加剧的中美战略竞争，给韩国经济、外交带来了很大压力，使其外交从冷战后长期的“左右逢源”变为“左右为难”境地。中韩“萨德”问题的后遗症仍存，美国要求韩国加入“印太战略”、四方安全对话等对华围堵

---

[1] Yoon Suk-yeol, "Interview with South Korea's next president," <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/14/south-korea-president-yeon-transcript/>.

机制的压力日增。在此情况下，韩国国内对于是维持此前的“战略模糊”（对冲）还是在中美之间明晰立场，产生了严重分歧和激烈讨论。俄乌军事冲突进一步刺激了韩国内部的争论。文在寅政府的外交事务特别助理文正仁认为，从长远来看，美韩同盟应当解体，韩国应当从一个同盟体系过渡到新的“东北亚安全共同体”，韩国可以与中美等大国同时保持友好的关系。<sup>[1]</sup>以李在明为代表的进步势力政治精英认为，韩国应吸取乌克兰政府急于加入北约而刺激了俄罗斯的教训，在大国之间应当更为谨慎，避免选边站队。然而，在普通民众和保守势力看来，美国仍将长期是世界最大的科技、军事大国，韩国在中美战略竞争中保持“战略模糊”，导致韩美同盟之间的裂痕变大，面临同盟弱化甚至破裂的风险。当前在俄乌发生军事冲突等国际形势风险上升的情况下，韩国更应该与美国深度捆绑。<sup>[2]</sup>代表性的观点如韩国国立外交院的金汉权认为，“以‘战略模糊’维护韩国国家利益的时期已经成过去”，韩国应该“根据具体事项，按照韩国的价值、认同及国家利益予以应对”。在执政末期文在寅政府也认识到，国际安全环境正在发生重大变化，阵营化和“新冷战”趋势日益凸显，韩国应及时调整对外战略。<sup>[3]</sup>

在此应该明晰的是，目前韩国主流的外交主张是自主路线和亲美路线，没有亲华路线。走自主路线者主张韩国不应盲目跟随大国起舞，要从自身利益出发，在外交和国防上发挥自主性。进步势力多是自主派，一些媒体把属于进步派的文在寅称作亲华派是不妥的，反而重复了韩国保守派的选举话语。走亲美路线者强调与美国深度捆绑，依靠美国提升韩国的外交和安全情势，保守派多是亲美路线。而且，韩国的自主派和亲美派也并非泾渭分明，自主派强调韩美同盟是基础，亲美派也强调通过依靠韩美同盟增强韩国自身的国

[1] 《韩总统高级顾问：希望能终结美韩同盟》，上观新闻，2018年5月18日，<https://www.shobserver.com/news/detail?id=89943>。

[2] 《国家战略外交消失、只剩下内部纷争的韩国外交》，（韩）朝鲜日报，2020年10月6日，<https://www.chosun.com/opinion/editorial/2020/10/06/E3CG2ZP45NFFVCAAFWVOZ3YPME/>。

[3] 曹世功：《对俄制裁：韩国转迟疑为积极的深刻背景》，国际网，2022年3月7日，<http://comment.cfsnet.com/2022/0307/1325111.html>。

防、外交能力。两者的外交、国防政策也颇有延续性。有趣的是，“亲美路线”更接近于古代朝鲜半岛国家的主流选择（通过与中原王朝确立朝贡关系而形成一种事实上的结盟），自主路线反而是现代民族国家体系建立以来的新事物（这与主张自主的北朝鲜反而有某种契合）。

二是美国在意识形态、国家建构、外交政策形成等方面对韩国有长期而深厚的影响。由于长期的同盟关系，美韩形成了深厚的经济、科技、人文、社会、意识形态联系，韩国精英深受美国的影响。韩国民众和政治精英对美国在朝鲜战争中“再造之恩”的感怀根深蒂固，也更认可美国的价值观和意识形态。

随着中美、俄美博弈的日趋激烈，美国日益重视亚洲多边联盟网络的重要性，对韩国等盟国选边站队的威逼利诱也与日俱增。美国政府前大规模杀伤性武器政策协调员萨默尔 (Gary Samore) 称，“依据地区内战略同盟的贡献度，美国的喜好和优先顺位势必会发生变化”，“日本比韩国更加积极地表现出参与美国反华政策的决心”，“日本将成为比韩国更重要的资产”。前美韩联合司令部司令文森特·布鲁克斯 (Vincent Brooks) 直言，“美国希望同盟国（韩国）为地区内集团安保做出更大的贡献”。<sup>[1]</sup>乌克兰战争爆发后，美国芝加哥全球事务委员会卡尔·弗里德霍夫 (Karl Friedhoff) 称，韩国过去说了所有正确的话，但行动却集中在保护本国经济上，外界期望韩国承担与其经济实力和 cultural 影响力相称的责任。4月6日，美国副国务卿温迪·舍曼 (Wendy Sherman) 在众议院外交事务委员会上称，印太地区的和平与安全面临威胁，美国需要重振与韩、日的三边合作，“我们未来与印太的关系比任何其他地区的关系都更加紧密”。<sup>[2]</sup>

拜登政府上台后，已经在拉拢韩国方面取得不少进展。文在寅政府期间，美韩涉华合作发展迅速，韩国在台湾、南海等问题上有了系列破格表态，两国在高科技、疫苗、军事等领域的合作也一直在实质性推进。<sup>[3]</sup>2022年2

[1] 《美国向韩要求天价防卫费》，载韩国《朝鲜日报》，2019年11月11日。

[2] 《尹锡悦上任进入倒计时，韩国外交之变如何牵动大国视线》，澎湃新闻，2022年4月8日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_17515275](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_17515275)。

[3] 孙茹、王付东：《美韩同盟涉华合作》，载《现代国际关系》2021年第8期，第25—32页。



月 12 日的美日韩外长夏威夷联合声明首提“台湾海峡”，并宣称美韩及美日同盟在维系区域和平与稳定方面必不可缺，承诺将进一步深化各方的安全合作。然而，由于文在寅政府的自主立场，美国的许多措施虽然有所加强，但尚无实质进展。保守的尹锡悦政府上台，使美国看到了希望，拜登政府增大了对韩国的沟通、拉拢力度，美韩之间各层级交流频繁。尹锡悦当选韩国总统后，拜登创纪录地第一时间致电祝贺，并将韩国作为其首度亚洲之行的第一站，这是 29 年来首次出现美国总统访韩先于韩国总统访美的情况，显示出美国对韩国新政府的高度重视。

三是韩国国内政治博弈对于新政府亲美倾斜、对华疏远有重要影响。在国内复杂的房地产、失业、贫富差距等民生议题上，韩国保守势力也很难提出比进步政府更有效的政策，炒作外交议题成为其重夺政权的重要手段。一方面，由于近年韩国民众对华好感度普遍下降，保守势力希望炒作中国议题获取民众支持。2020 年，皮尤研究中心的舆论调查显示，韩国民众对中国的非好感度高达 75%，比英国、美国、加拿大等国民众的对华非好感度还高。<sup>[1]</sup>2021 年 5 月，韩国新闻周刊《时事 IN》的调查显示，在进行韩国民众对美国、日本、朝鲜、中国四国的好感度调查中，对中国的好感度垫底，在最高 100 分中仅获得 26.4 分，显著低于美国的 57.3 分，甚至低于日本的 28.8 分和朝鲜的 28.6 分。<sup>[2]</sup>其他众多民意调查也显示了类似结果。在选举中保守势力借助民众的厌华情绪，大肆批评文在寅政府对华、对朝政策“屈从”和外交失败，涉华议题首次成为韩国大选中的热点。然而，如果文在寅政府果真对朝屈从，韩朝早就应该开展合作，而事实上 2019 年以来朝鲜对韩国基本持批评态度，双方并未展开合作。在对华政策上，文在寅政府并未撤

[1] Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” Pew Research Center, October 5, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>.

[2] 《谁是讨厌中国所有事情的核心集团》，时事 IN，2021 年 6 月 17 日，<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=44821>。



除已部署的“萨德”系统，近年来韩美的多领域涉华合作也在稳步推进，远谈不上亲华。另一方面，保守势力希望通过公开批评中国获取美国的公开支持，从而赢得竞选和稳固执政地位。尹锡悦在大选期间不断在美国媒体发文发声，并不断与美国高层会面，表态要把韩美同盟放在首位、加入美日印澳“四边机制”、增加部署“萨德”等，受到了美国政策界高层的欢迎。一些研究也表明，美国在韩国大选中发挥着微妙、隐蔽、不可忽视的作用。<sup>[1]</sup>

### 三、韩国外交政策调整构想的影响及前景

韩国新政府尝试大幅调整前政府的外交政策，给本已复杂的东北亚地区形势带来新的不确定性。

**（一）韩国在中美战略竞争中的政策选择将影响东北亚地区局势稳定，其对朝政策强硬，恐刺激朝核问题持续发酵，引发半岛局势紧张**

东北亚是目前全球主要区域中少有的相对保持平稳的地区，这促进了地区国家的繁荣。然而，随着中美战略竞争加剧，美国在东北亚地区制造紧张的可能性上升。韩国新政府若是完全配合美国的外交节奏，无疑会加大地区的阵营对立和“新冷战”态势。共同民主党议员申东根担忧称，“尹锡悦政府提名的外交部门负责人简直是李明博政府的翻版”，“重返对朝强硬政策和推动韩美日三边同盟无疑会动摇东北亚地区平衡”。<sup>[2]</sup>

韩国保守政府的对朝政策历来强硬，缺乏灵活性，不仅解决问题效果不大，反而引起南北关系紧张。李明博、朴槿惠政府时期南北关系敌视、紧张，朝鲜也借机频繁进行核导试验。2022年1月19日，朝鲜第八届中央政治局第六次会议表示将研讨重启暂停的核导试验活动。3月24日，朝鲜进行四年多以来

[1] [韩]安文锡：《1987年后美国对韩国总统选举的介入——形式变化与政策启示》，载《韩国政治外交史论丛》2008年第2期，第293—322页。

[2]《民主党猛烈批判尹锡悦交接委重用李明博政府人士是在“重复失败”》，TBS新闻，2022年3月16日，[http://tbs.seoul.kr/news/newsView.do?typ\\_800=9&idx\\_800=3464911&seq\\_800=20457544](http://tbs.seoul.kr/news/newsView.do?typ_800=9&idx_800=3464911&seq_800=20457544)。

的首次洲际弹道导弹试验，正式打破了朝鲜在 2018 年 4 月宣布中止核试验与洲际弹道导弹发射试验的决议。美韩国防、情报机构已多次公开预测，朝鲜可能进行核试。如果尹锡悦政府固守恢复韩美军演、加大对朝制裁施压、对朝发动“先发制人打击”等立场，甚至不承认文在寅政府与朝鲜达成的《板门店宣言》和《9·19 军事协议》，朝鲜半岛局势再度进入新一轮紧张周期的风险很大。

**（二）中韩关系可能遇到更多挑战，但韩国新政府外交政策调整的力度和方向尚不能完全确定，具体落实还要取决于国内外形势和各方互动**

韩国新政府在对华政策上的调整，特别是在部署“萨德”、加入“四边机制”等问题上的政策选择，无疑将对中韩关系产生很大的影响。许多韩国国际问题专家也担心其新政府对华政策调整会导致韩中关系恶化，要求新政府保持战略平衡和克制。<sup>[1]</sup>目前，中韩“萨德”问题的裂痕仍未完全弥合，两国正在努力以建交 30 年为契机增进理解和各领域合作。如果中韩之间再产生新的纠葛，其对两国关系产生的负面影响将不亚于“萨德”问题的破坏性。

虽然目前韩国新政府的外交政策调整构想已日益清晰，但调整的力度和方向还不能完全确定，具体落实情况还要取决于国内外形势和各方互动。一些韩国学者也指出，新政府的一些外交安保公约是选举语言，受到本国政治的“结构性制约”<sup>[2]</sup>，并不必然付诸实践。

**其一，国内的制衡机制影响着韩国外交调整的方向。**韩国对华政策的制定并非尹锡悦或执政党所能单独制定，普通民众、经济利益集团、精英阶层的认知也很重要。此次大选，尹锡悦的得票率为 48.74%，仅比进步阵营的候选人李在明多 0.7%（约 24 万张选票），是韩国大选史上最小差距，显示出韩国社会各界在主要议题上的立场严重撕裂。共同民主党在出现执政失误的情况下仍能获得近一半支持率，基本盘仍然稳固。而且，直到 2024 年 4 月任期

[1]《韩国专家们认为新政府的主要任务是恢复韩美信赖关系和设定对华关系》，韩联社，2022 年 3 月 10 日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220310100600504?input=1195m>。

[2] [韩]文正仁：《对尹锡悦政府实事求是外交政策的提议》，载《韩民族日报》，2022 年 4 月 3 日。

届满之前，进步阵营仍将掌握国会 300 议席中的 172 席，占据绝对优势。文在寅总统在尹锡悦胜选后直言，新一届政府的最大挑战是国内统合问题。执政基础薄弱和“朝小野大”局面不利于尹锡悦政府前半程任期内大幅调整外交政策。4 月底，尹锡悦推出的人事任命、内外政策受到了民主党的全力阻遏。在中美之间的政策倾向上，多数韩国民众、精英阶层和经济利益集团虽然对华好感度较低，但并非意味着要反华，他们并不愿意本国卷入大国冲突并处于最前沿，这将对新政府形成某种制衡。共同民主党候选人李在明提出，“没有理由（在美之间）选择一方……让美中两国选择与我们的合作是有能力的外交”，“韩美同盟是韩国外交的基础，韩中战略合作伙伴关系也是我们生存战略的必要要素”，“我已经提出了以国家利益为中心的实用外交，即均衡外交……不会片面站在任何一个强国一边。在主要外交安保悬案上，根据个案、时期，寻找以国家利益为中心的均衡点”。<sup>[1]</sup>许多韩国小工商业者、普通民众也因担忧生计受损而反对追加部署“萨德”。<sup>[2]</sup>韩国专家直言，韩国在经济、朝核问题上都离不开中国，应处理好对华和对美关系的平衡。<sup>[3]</sup>在对日和缓问题上，尹锡悦政府也将受到进步阵营和普通民众强烈的反日情绪的阻挠。

2022 年 3 月 10 日，韩国的问卷调查结果显示，认为尹锡悦政府执政“会做好”的比例为 52.7%，认为“不会做好”的比例达 41.2%，看好其执政前景的比例远低于前几届总统——李明博为 79.3%、朴槿惠为 64.4%、文在寅为 74.8%。<sup>[4]</sup>这在某种程度上也包含了韩国舆论对尹锡悦外交政策前景的担忧。

---

[1]《韩国执政党总统候选人李在明：在中美间选边站想法非常危险》，观察者网，2022 年 1 月 4 日，[https://www.guancha.cn/international/2022\\_01\\_04\\_620957.shtml](https://www.guancha.cn/international/2022_01_04_620957.shtml)。

[2] [韩]文正仁：《对尹锡悦政府实事求是外交政策的提议》，载《韩民族日报》，2022 年 4 月 3 日。

[3]《韩国专家们认为新政府的主要任务是恢复韩美信赖关系和设定对华关系》，韩联社，2022 年 3 月 10 日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220310100600504?input=1195m>。

[4]《韩国民众对尹锡悦执政前景看好“52.7%”，不看好“41.2%”》，韩国纽西斯通讯社（NEWSIS），2022 年 3 月 14 日，[https://newsis.com/view/?id=NISX20220314\\_0001791862&cID=10301&pID=10300](https://newsis.com/view/?id=NISX20220314_0001791862&cID=10301&pID=10300)。

其二，从地缘政治层面看，韩国作为分裂国家和中间国家的现实将制约其外交调整的空间。冷战末期，在东西方国际局势缓和的背景下，韩国自卢泰愚政府开始积极推动北方外交，与苏联（包括苏联解体后的独联体国家）、中国、东欧等朝鲜的传统盟友建立友好的外交关系。韩国与这些国家长期保持密切的经济、人文交流，而朝鲜至今仍未摆脱相对孤立的困境。韩国如果在中美、美俄等大国之间选边站队，加剧东北亚地区的“新冷战”态势，无疑摒弃了冷战后期以来“北方外交”的红利。韩国时任总统外交统一安全特别助理文正仁对尹锡悦政府倒向美国表达了担忧，他认为在那种情况下中国可能会向朝鲜提供常规武器和更多支持。<sup>[1]</sup>日本政府在历史问题上的强硬也将限制尹锡悦政府的对日外交空间。在对朝政策上，韩国若过于强硬引起南北摩擦和片面加强军事应对，只会导致地区紧张和恶化韩国的安全环境。在对俄问题上，俄罗斯在朝鲜半岛问题上的作用不可或缺，若持续对俄施压，那么只会让韩国在半岛问题上失去俄罗斯的支持而变得孤立。

中间国家的生存之道有其自身规律，最重要的是平衡和处理好同周边大国的关系。俄乌冲突爆发后，人们想起美国外交家乔治·凯南（George Frost Kennan）、前国务卿亨利·基辛格（Henry Alfred Kissinger）等资深外交家多年前都曾预测指出，若乌克兰无法处理与北约和俄罗斯的关系将会引发激烈冲突。韩国作为大国之间的中间国家，如果只是简单地选边站队，无疑会受到地缘政治规律的制约。韩国《韩民族日报》的一篇评论形象地描述了韩国地缘政治的险恶处境：“在地缘政治层面，韩国或许与乌克兰非常相似，且韩国反而可能更危险。韩国正处于四大强国（美日对中俄）利益冲突的交界点。一边是美国的霸权主义和日本的历史修正主义，一边是中国的中华民族主义和俄罗斯的冒进大国主义。同时还有朝鲜的核冒险主义。对于处在这样一个地缘政治中的国家来说，维持战略平衡是生存不可或缺的要素。因此，认为应尽快选边站的主张是短浅的。”<sup>[2]</sup>

[1]《文正仁与凤凰卫视访谈》，凤凰卫视，2022年4月15日，<https://finance.ifeng.com/c/8FECgY0ZHGH>。

[2] [韩]朴贤：《韩国总统候选人应从乌克兰悲剧中吸取的教训》，载《韩民族日报》，2022年3月4日。

其三，从地缘经济角度看，近年韩国对中国贸易形成高度的非对称依赖。韩国对华贸易占其全部对外贸易额的比重高达 22%、对华出口占总出口的比重高达 26% 以上，而对韩贸易额占中国外贸总额的比重约为 6%。中韩双边贸易总量远远大于韩国与美、日两国的贸易总量。尽管 2016 年中韩“萨德”问题爆发后，韩国长期推动本国贸易多元化、多边化，试图降低对华经济依赖，但效果甚微。韩国作为中小国家受限于市场和人口规模，其对外贸易依存度常年高达 70% 以上，很难摆脱对华经济依赖。中国是全球经济增长的发动机，韩国企业不愿脱离中国市场。新冠疫情暴发以来，中韩贸易反而逆势增长，2020、2021 年分别同比增长 0.3%、26.9%，带动了韩国在发达经济体中表现优异的经济增长佳绩。美国难以为韩国提供替代性的市场和利益。同时，中国是世界工厂，韩国短时期内也无法摆脱对中国产业链的高度依赖。2021 年，韩国国际贸易协会调查显示，在当年 1—9 月韩国进口的 1.2586 万项商品中（包括原材料、零部件），有 3941 项（31.3%）对特定国家的依赖度超过 80%，其中包括从中国进口的 1850 项。<sup>[1]</sup>典型的是，当年 11 月中国因环保而限制工业尿素出口，一度导致韩国货运业面临停滞的风险，需要韩国外交部紧急对华协商才得以化解。

其四，韩国希望提升自身影响力的强烈意愿与其加大韩美同盟的做法形成悖论。随着韩国国力和自信心的提升，希望在国际和地区事务中发挥更大作用，无疑是题中应有之义。这与文在寅政府的战略自主本质上并无区别。但是，通过全面向美靠拢而提升自身的重要性，则无疑会形成悖论，反而束缚了韩国外交的空间和灵活性。毕竟美国和韩国的利益并非完全相同。中国和韩国的利益也并非完全不同。在一系列地区和全球事务中，中国在维护和平、促进发展和提供公共产品方面都发挥了和正在发挥着积极的作用，这与希望成为国际社会积极而重要一员的韩国无疑有着很大共识。

受上述因素的影响，尹锡悦当选韩国总统后，并未照搬竞选公约，在外

---

[1] 《对中国放松警惕无异于“国家自杀”行为》，Skyedaily 新闻，2022 年 3 月 7 日，[https://www.skyedaily.com/news/news\\_view.html?ID=152674](https://www.skyedaily.com/news/news_view.html?ID=152674)。

交上展现出务实的一面。新政府公布的国政运营规划强调奉行国家利益和实用主义至上，未提及追加部署“萨德”反导系统等，在对华关系上显示出一定的审慎。外长提名人朴振也强调，新政府重视中国在经贸领域和朝核问题上的重要作用，将强化对华战略沟通，保持韩俄关系稳定和长远上仍要加强与俄实质合作。<sup>[1]</sup>

## 结 语

随着中美战略竞争加剧、新冠疫情大流行、俄乌军事冲突爆发等重大国际事件发生，冷战后的国际秩序正在发生前所未有的变化。各国都在思考和调整本国的战略走向。韩国新政府上台，毋庸置疑也面临着类似的艰巨任务，其外交安全政策构想与前任政府的政策呈现出了明显的差异。当然这种构想受到国内国际因素的多重制约，在实践中难免会有所修正。在世界多个重要区域混乱局势不断出现的情况下，东亚地区自冷战后能够长期维持整体的和平、稳定、繁荣，难能可贵。然而，这些成就不是轻松得来的，而是各国政府和人民的审慎、努力的结果。可以说，稳定是东亚国家利益的最大公约数。目前，美国不断拉拢亚太盟国或伙伴，加剧与中国的对抗，东亚地区出现“新冷战”的风险加剧，这不符合东亚多数国家的利益。此时，更需要地区有关国家的政治精英精准计算本国的战略利益，谋定而后动。任何简单化的思维和路径都具有很大风险，所谓“死生之地，存亡之道，不可不察也”。

【收稿日期：2022-04-27】

【修回日期：2022-05-20】

（责任编辑：张晓青）

---

[1] 《朴振：对华外交有遗憾……应严守主权、主体性》，韩联社，2022年4月30日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220430022400504?input=1195m>。