

從軍事外交觀點分析2022年 美韓作戰指揮關係可能發展

謝志淵 上校

提 要：

- 一、1950年韓戰爆發，南韓政府為避免亡國，遂將軍隊作戰指揮權交予美國，而中共則在前蘇聯壓力下參戰；由於美、中的參戰不僅澈底改變朝鮮半島情勢，亦改變我國的命運。1994年美國雖將平時時期作戰指揮權交還南韓，但仍實質主導境內的「聯合國司令部」、「美韓聯合司令部」與「駐韓美軍司令部」，造成多個戰區層級指揮機構同時併存的特殊現象。
- 二、儘管南韓國力逐漸增強，但戰時指揮權仍由美國主導，加以諸多移轉條件之限制，及南韓「國防改革2.0」能否使軍事力量達到標準等因素，都讓美、韓能否於2022年順利完成指揮權移轉充滿變數。
- 三、美、韓作戰指揮權在反覆協議移轉的過程中，逐漸擴大成政治與外交問題，甚至成為國際關係問題。然而，從美韓關係相互發展歷程觀察，不僅與我國歷史產生連結，更凸顯出美國影響力無所不在的事實，值得國人省思。

關鍵詞：戰時作戰指揮權、美韓聯合司令部、聯合國司令部、駐韓美軍司令部

Abstract

1. In 1950, Korean War broke out, South Korea handed over the armed forces operational command to the United States to avoid annex, meanwhile, mainland China was also involved in the war under Soviet Union pressure. Therefore, the participation of the United States and mainland China were not only thoroughly changed the situation on the Korean Peninsula but also changed the fate of Taiwan. In 1994, although the United States returned peacetime operational command to the South Korean government, it still dominated the agencies including "United Nations Command", "Combined Forces Command", and "United States Forces Korea", result in four theater-level commands was coexisting in Korean Peninsula.
2. With the strengthening of South Korea's power, although South Korea

had been retracted peacetime operational command, the wartime operational command is still dominated by the United States. Both restrictions on transfer conditions and whether South Korea's "National Defense Reform 2.0" will succeed or not by 2022 were still uncertainty factors.

3. The process of transfer operational command between the United States and South Korea have gradually expanded into political, diplomatic, and even international relation issues. However, from the history perspective of US-ROK relations development, it is not only connected with Taiwan's history, but also highlights the fact that US influence is everywhere, and it is worth pondering.

Keywords: Wartime Operational Command, Combined Forces Command, United Nations Command, United States Forces Korea

壹、前言

2020年適逢「韓戰」結束70週年，回顧過去南韓將作戰指揮權交付美國之原因，主要還是因為南韓當時軍事力量不足以自我防衛，必須藉由外部力量協助，才得以保全政權；且於此之前，南韓仍是世界上唯一將本國軍隊戰時作戰指揮權交給外國的國家，儘管1994年美國已將和平時期作戰指揮權交還南韓，但戰時指揮權移轉協商，迄未完成。如今此事確已涉國家、民族主權與尊嚴，有關能否於2022年順利完成指揮權移轉之處理過程，確實也考驗南韓政府的智慧。

今日，美、韓、朝鮮(即北韓)三方除軍事力量對比出現質與量之改變外，美國與南韓及兩韓間，彼此關係亦出現若干變化，驅使南韓總統文在寅(Moon Jae-in)追求象徵國家主權完整的動機越趨強烈；在2018年美國雖表示同意交還戰時作戰指揮權予南韓政府，卻又訂定嚴格之移交條件與標準，

讓戰時指揮權移轉陷入膠著。因此，本文從軍事外交觀點，探討2022年美、韓之間作戰指揮關係的各種可能，並藉雙方新的軍事關係建構之過程探討，瞭解美國如何基於自身利益需要，影響南韓政府決策；另進一步連結韓戰與我國關係的歷史回顧，期望國人同胞「以史為鑑」，勿存有將國家安全寄託於他國之危險幻想，這也是撰寫本文的主要目的。

貳、美韓作戰指揮關係歷史概述

「軍事指揮權」，即主權國家對自己國家軍隊擁有指揮的權力，是一個國家完整主權的象徵。回顧1950年代南韓將國家軍隊指揮權交給美國的歷史，當時確有其不得不的原因；且自此之後，有關未來美、韓雙方平時、戰時，以及主從作戰指揮關係如何規範，便不斷的被討論。因此，綜觀美韓軍事同盟建構的過程，其發展歷程概可區分三個時期¹，分述如下：

註1：王蓉蓉，劉強，〈美韓同盟：超越的流變趨勢〉，《世界經濟與政治論壇》，2009年，第4期，頁52。

一、1950-1960年冷戰前期(依賴時期)

(一)南韓建國之初，對美國的依賴並不僅限於軍事上的安全，還包括經濟上的援助；相對的，南韓之於美國的戰略價值，則在於協助美方圍堵共產勢力向外擴張。1950年「韓戰」爆發，聯合國(United Nations, UN)為支持南韓，遂成立「聯合國司令部」(United Nations Command, UNC)以利統一指揮多國軍事部隊²；且韓戰期間，南韓總統李承晚(Rhee Syng-man)為避免亡國，決定將軍隊的作戰指揮權交給駐韓美軍，一般認為是韓戰過程中的重大轉折。然而，法律上美、韓安全合作體制，乃基於1953年韓戰結束後簽訂之《美韓共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea)，言明南韓同意美國陸、海、空三軍部隊得於其國內部署，維持美軍部隊常駐朝鮮半島至今³。

(二)1957年，美國基於支援「聯合國司令部」之目的，再成立「駐韓美軍司令部」(United States Forces Korea, USFK)；隸

屬於美國「太平洋司令部」(United States Pacific Command)，該部於2018年更名為「印太司令部」(United States Indo-Pacific Command, USINDOPACOM)⁴。

二、1960-1990年冷戰後期(扈從時期)

南韓持續受朝鮮軍事威脅，且因單獨應付北韓能力仍有不足；因此，政策及行動上只能配合美國，以力圖保持與美國穩固的同盟關係。1968年美、韓為加強聯盟關係並發展該區域安全與繁榮，開始兩國之間的「安全協商會議」(Security Consultative Meeting, SCM)⁵；繼之於1978年為嚇阻或在必要時擊敗對南韓的外來侵略，創設「美韓聯合司令部」(U.S.-ROK Combined Forces Command, CFC)⁶。1991年為加強兩國戰時相互支援，再簽訂〈戰時地主國支援協定〉(Wartime Host Nation Support, WHNS)等政策⁷，不斷強化兩國在軍事上的合作關係。

三、1990年冷戰結束後(自主國防時期)

隨著國力的增強，加以對朝鮮關係的改善，南韓對美國在軍事上的依賴程度亦明

註2：United Nations Command, Combined Forces Command, United States Forces Korea, U.S. military Forces on the Korean Peninsula, 2019 Strategic Digest, p.54, https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2019/2019-eng-508_sd2019-eng.pdf，檢索日期：2020年4月2日。

註3：〈美韓共同防禦條約〉” Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea, “Lillian Goldman Law Library, United States Forces Korea, https://www.usfk.mil/Portals/105/Documents/SOFA/H_Mutual%20Defense%20Treaty_1953.pdf，檢索日期：2020年4月2日。

註4：United Nations Command, Combined Forces Command, United States Forces Korea, U.S. military Forces on the Korean Peninsula, 2019 Strategic Digest, p.70, https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2019/2019-eng-508_sd2019-eng.pdf，檢索日期：2020年4月2日。

註5：” Joint communique of 50th U.S.-ROK Security Consultative Meeting, “United States Forces Korea, <https://www.usfk.mil/Media/News/Article/1679753/joint-communique-of-50th-us-rok-security-consultative-meeting/>，檢索日期：2020年4月2日。

註6：United Nations Command, Combined Forces Command, United States Forces Korea, U.S. military Forces on the Korean Peninsula, 2019 Strategic Digest, p.65, https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2019/2019-eng-508_sd2019-eng.pdf，檢索日期：2020年4月2日。

註7：Kam S. Gunther, “Wartime Host Nation Support on the Korean Peninsula, “Army Logistician, July-August 2008, https://alu.army.mil/alogs/issuues/julaug08/natsppt_koreanpenin.html，檢索日期：2020年4月2日。

表一：2019年美、韓、朝三方軍事力量比較表

國別	美國	南韓	朝鮮
軍隊人數	2萬8,500人 (指駐韓美軍)	62萬5,000人	128萬人
世界排名	1/137	7/137	18/137

資料來源：參考“2019 Military Strength Ranking, “Global Fire Power, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>，檢索日期：2020年4月5日，由作者自行製表。

顯下降，轉而開始追求美、韓間平等的雙邊關係，並開始討論移轉作戰指揮權事項。到1994年，美國先將和平時期作戰指揮權交還南韓，但戰時作戰指揮權仍掌握在駐韓美軍之手。此後，有關戰時作戰指揮權何時移轉、如何移轉以及移轉條件為何，亦不斷被進行討論。

2003–2008年左派總統盧武鉉(Roh Moo-hyun)，開始敦促美國交還南韓戰時作戰指揮權，但在2009–2017年連2屆右派總統包括李明博(Lee Myung-bak)、朴槿惠(Park Geun-hye)均採取親美外交政策，並以需要更多時間來進行軍事建設與等待軍事實力增強後等為理由，同意推遲收回南韓戰時作戰指揮權。時至2017年左派文在寅當選總統後，為避免被美國拖入不必要的衝突中，除多次對外強調美國總統川普(Donald Trump)採取軍事行動前，必須先得到南韓同意，並恢復對北韓的「陽光政策」(Sunshine Poli-

cy)⁸，及尋求與北韓領導人金正恩(Kim Jong-un)直接對話；另一方面，積極與美國談判，要求加快收回南韓軍隊的戰時作戰指揮權，期能儘早實現自主國防之理想(軍事力量比較，如表一)。

參、美韓作戰指揮關係現況

按聯合國、美國、韓國共同出版《2019 戰略文摘》(2019 Strategic Digest)指出，以「一個部隊：三個指揮機構」(One Force: Three Commands)一詞，形容朝鮮半島上多國部隊及多重指揮關係併存的現狀⁹。但若從各作戰指揮機構成立時間及任務，及考量平、戰時運作之別，當前美、韓於朝鮮半島的指揮機構，實有4個戰區層級指揮同時存在(如表二)，包含「聯合國司令部」(1950年)、「駐韓美軍司令部」(1957年)、南韓「參謀長聯席會」(ROK Joint Chiefs of Staff, JCS, 1963年)，及「美韓聯合司令部」(1978年)¹⁰。

藉由瞭解各指揮機構成立之任務，可清楚認識4個指揮機構設立之目的與性質差異(包括協助、支援及共同防禦等)，亦有助於理解各指揮機構間彼此之關係；然4個性質相近機構間是如何有效進行指揮、管制、溝通與協調機制設計，才不會造成從屬關係不清，使指揮狀況變得更加複雜。因此，以下

註8：南韓「陽光政策」由已故總統金大中(Kim Dae-Jung)提出，主張與北韓交流化解敵意，並強調以和平方式，採漸進式處理朝鮮半島分裂對立局面。

註9：United Nations Command, Combined Forces Command, United States Forces Korea, U.S. military Forces on the Korean Peninsula, 2019 Strategic Digest, p.54, https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2019/2019-eng-508_sd2019-eng.pdf，檢索日期：2020年4月2日。

註10：Shawn P. Creamer, “Theater-level Command and Alliance Decision-Making Architecture in Korea, “International Journal of Korean Studies, Fall 2016.p.43,http://icks.org/n/data/ijks/1498534150_ij_file.pdf，檢索日期：2020年4月2日。

表二：美、韓於朝鮮半島4個戰區級指揮機構表

名稱	任 務	組 成 國 家 / 部 隊 / 單 位
聯合國司令部 1950成立	協助南韓抵禦北韓入侵	美國、澳大利亞、英國、泰國、加拿大、土耳其、菲律賓、紐西蘭、衣索比亞、希臘、法國、哥倫比亞、比利時、南非、荷蘭、盧森堡等16國。
駐韓美軍司令部 1957成立	支援聯合國司令部	美軍陸軍第八軍團(Eighth US Army)、空軍第七大隊(Seventh Air Force)駐韓海軍(US Naval Forces, Korea)、駐韓海軍陸戰隊(Marine Corps Forces Korea, MARFOR-K)、駐韓特戰指揮部(Special Operations Command Korea, OCKOR)。
南韓參謀長聯席會 1963成立	1. 協助國防部長軍事指揮。 2. 受部長命令指揮和監督各軍種的作戰部隊。 3. 指揮與監督部隊遂行聯合作戰。	南韓陸、海、空三軍作戰部隊
美韓聯合司令部 1978成立	美韓共同抵禦入侵者	美軍計陸軍指揮部ASCC(Army Service Component Command)、聯合空軍指揮部CACC(Combined Air Component Command)、聯合海軍指揮部CNCC(Combined Naval Component Command)、聯合陸戰隊指揮部CMFC(Combined Marine Forces Command)、聯合非傳統作戰特遣部隊CUWTF(Combined Unconventional Warfare Task Force)及南韓三軍作戰部隊。

說明：本表僅列各指揮機構所轄主要作戰部隊，不包括作戰支援及勤務支援部隊。

資料來源：參考 The Joint Chief of Staff, "R.O.K Joint Chief of Staff, http://www.jcs.mil.kr/mbs/home/mbs/jcs2_eng/；" United Nations Command, "Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Command；" Combined Forces Command, "Combined Forces Command, <https://www.usfk.mil/About/Combined-Forces-Command/>；" U.S. Forces, Korea / Combined Forces Command Combined Ground Component Command(GCC), "Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/usfk.htm>，檢索日期：2020年1月20日，由作者自行製表。

就平戰時期、協調關係、作戰指揮機制，以及「聯合國司令部」地位轉變等面向，解析目前作戰指揮關係現況：

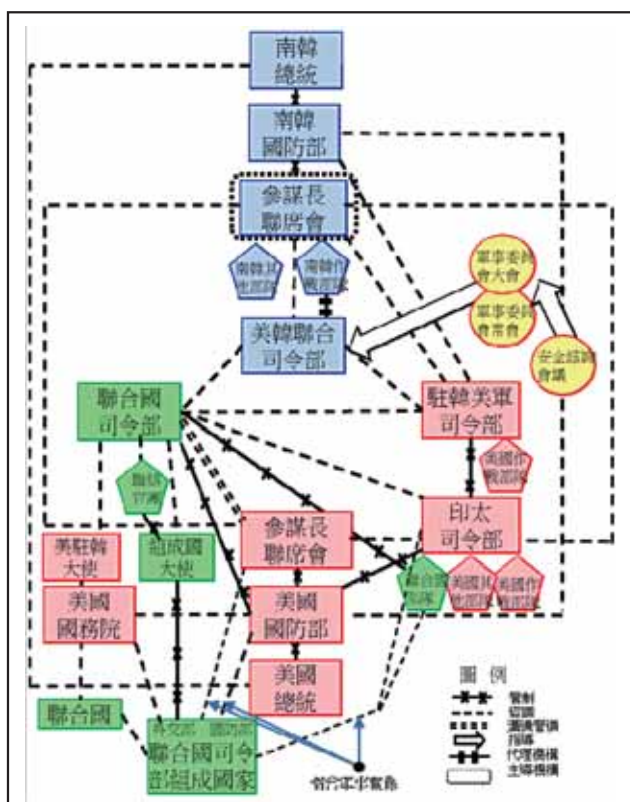
一、平、戰時期

停戰時期，雖由南韓主導「美韓聯合司令部」運作(該指揮機構平時只有兩國共同幕僚作業編組)，但南韓僅能指揮本身所屬部隊，無法指揮聯合國及美國部隊(如圖一)；於敵對狀況或戰爭發生時期，則改由美、韓共同主導聯合司令部運作，統一指揮美軍、韓軍及聯合國部隊(如圖二)。

二、聯盟作戰協調關係

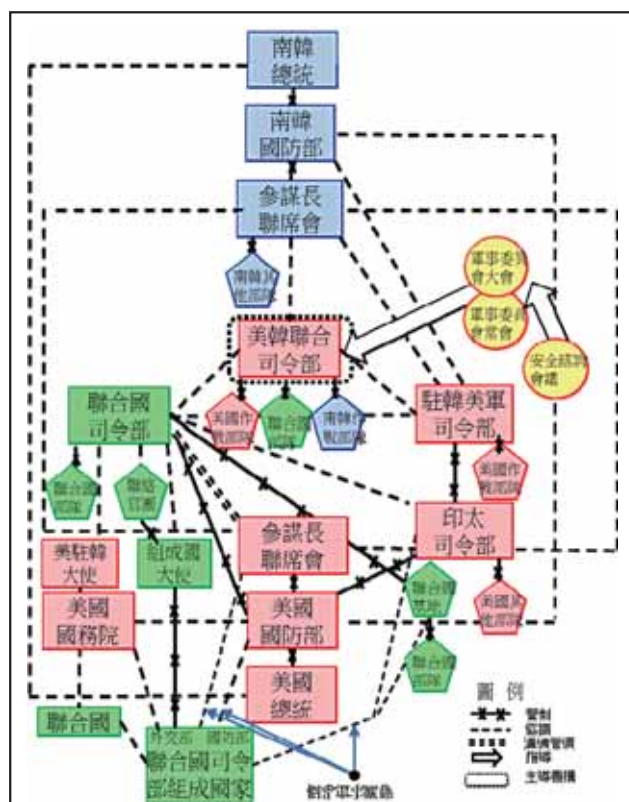
為加強聯盟作戰不同層級間的直接溝通，美韓雙方共區分五個平行層次的協調關係：

- (一) 第一層「總統對總統」
為兩國元首的直接對話和溝通。
- (二) 第二層「國防部長對國防部長」
為兩國軍事首長的直接對話和溝通。
- (三) 第三層「參謀首長聯席會對參謀首長聯席會」
為兩國軍事參謀首長直接對話和溝通。
- (四) 第四層「聯合國司令部、美韓聯合司令部及駐韓美軍司令部」
為聯合國、美國及南韓三個軍事作戰指揮機構的協調機制。
- (五) 第五層美、韓部長級「安全諮詢會議」
美、韓兩國可持續透過安全諮詢會議指



圖一：美韓作戰指揮關係圖(平時)

資料來源：參考Chad R. Nishizuka, “Demystifying the U.S.-ROK Command and Control Structure: How OP-CON Transfer” Can Advance the Unity of Effort on the Korea Peninsula, “The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. 30, No. 4, December 2018, p.457, 由作者自行繪製。



圖二：美韓作戰指揮關係圖(戰時)

資料來源：參考Chad R. Nishizuka, “Demystifying the U.S.-ROK Command and Control Structure: How OP-CON Transfer” Can Advance the Unity of Effort on the Korea Peninsula, “The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. 30, No. 4, December 2018, p.457, 由作者自行繪製。

導作戰層級「軍事委員會」(Military Committee)，並影響美韓聯合司令部運作¹¹。

三、作戰指揮機制

(一) 平時

美國、南韓及聯合國的作戰機制，除了擁有對所屬單位與部隊各自主導之管制、溝通、指導關係；另外還有美韓、南韓與聯合國、聯合國與美國，以及美韓與聯合國等雙向或三向的各種垂直管制及橫向聯絡關係。

註11：2009年為確保戰時作戰指揮權能按計畫進行轉移，開始討論透過每年舉行乙次部長層級安全諮商會議，管制執行，至於在作戰層級的協調會議，則透過軍事委員會議進行。參考Kyung-Ae Park and Dalchoong Kim, Korean Security Dynamics in Transition (New York: PALGRAVE, June 2001), p.147。

(二) 戰時

除前述各種既存的指揮關係依舊存在，最大特色就是將美韓及聯合國等多國部隊置於美韓聯合司令部下共同指揮。

四、「聯合國司令部」地位的轉變

(一)1950年「聯合國司令部」成立，將多國部隊(16個派遣國組成)置於統一指揮之下，以提供南韓抵抗北韓作戰、作戰支援、及勤務支援所需為目的；然而，隨著朝鮮半

表三：美國主導軍事指揮機構軍力變化對照表

聯合國司令部		駐韓美軍司令部	
1950年	2019年	1957年	2019年
93萬餘人(南韓59萬,美國30萬,其他國家約4萬餘)	超過9,000人(美國7,600、英國1,100、其他國家約400)	5-6萬人	2萬8,500人
說明：「美韓聯合司令部」因該指揮機構平時由南韓主導，戰時，名義上由雙方共同主導；加以該指揮機構平時只有共同幕僚編組，無下轄作戰部隊，只有戰爭狀況下，才會納編各國部隊統一指揮。			

資料來源：參考“United Nations Command, “Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Command; United Nations Command, Combined Forces Command, United States Forces Korea, U.S. military Forces on the Korean Peninsula, 2019 Strategic Digest, 2019, https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2019/2019-eng-508_sd2019-eng.pdf; Larry Niksch, “Special Report: Potential Sources of Opposition to a U.S. Troop Withdrawal from South Korea, “The National Committee on The Korea, April 10, 2019. p.3, https://www.ncnk.org/sites/default/files/Opposition_US_Troop-Withdrawal_South_Korea.pdf, 檢索日期：2020年4月10日，由作者自行製表。

表四：美軍印太司令部擬定各種針對北韓作戰計畫表

計畫主旨(代號)	計畫想定內容概要
朝鮮攻擊作戰計畫 OPLAN 5015	假定朝鮮對南韓襲擊，如何迅速做出反應；計畫以對朝鮮核心軍事設施、武器和最高領導人進行預防性打擊。
朝鮮空襲作戰計畫 OPLAN 5026	假定以各種外科手術式的打擊(surgical strikes)，空襲朝鮮核武器生產、儲存與部署設施。
朝鮮主要戰區作戰計畫 OPLAN 5027	假定朝鮮軍隊越過非軍事區攻擊南韓，美軍支援以增強南韓軍力抵抗外部武裝攻擊。
朝鮮主要戰區作戰計畫 OPLAN 5028	該計畫由美軍中東地區「1003作戰計畫」發展而來，與「5027作戰計畫」類似，但兵力規模較大。
朝鮮政權垮臺作戰計畫 OPLAN 5029	假定朝鮮政權崩潰，美韓如何處理大量難民湧入及其他異常情況。
朝鮮挑釁作戰計畫 OPLAN 5030	假定朝鮮軍方可能發動軍事政變，並以各種非傳統方式對朝鮮進行攻擊，如破壞金融網絡、戰略虛假信息活動及資訊作戰。
說明： 1. 「OPLAN」係Operation Plans之縮寫，指作戰計畫。 2. 「1003作戰計畫」為美中央司令部將計畫分為阻止伊拉克對科威特/或沙烏地阿拉伯侵略；可迅速部署防禦部隊對付伊拉克；伊拉克選擇進攻，則進行有效防禦等三個階段實施。	

資料來源：參考“OPLAN 5015, “Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5015.htm>；” OPLAN 5026, “Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5026.htm>；” OPLAN 5027, “Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5027.htm>；” OPLAN 5028, “Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5028.htm>；” OPLAN 5029, “Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5029.htm>；” OPLAN 5030, “Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5030.htm>；” OPLAN 1003 Major Theater War-East,” Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-1003.htm>, 檢索日期：2020年4月5日，由作者自行製表。

島情勢緩和，再次發生大規模戰爭可能性不高的情況下，各國開始減少駐軍(如表三)。現今，「聯合國司令部」各派遣國對美韓軍事同盟的貢獻，則是透過「多國協調中心」(Multi-National Coordination Center)協

調，參與自2008年起的「乙支自由衛士」(Ulchi Freedom Guardian, UFG)聯合指揮所演習(Combined-Joint Command Post Exercise)；從中扮演協調的角色，並以整合各派遣國兵力、支援與聯絡為主¹²。由於並

註12：U.S. Indo-Pacific Command, “Sending States: The International Component of Ulchi Freedom Guardian, “U.S. Indo-Pacific Command, August 29, 2014, <https://www.pacom.mil/Media/News/Article/564543/sending-states-the-international-component-of-ulchi-freedom-guardian/>, 檢索日期：2020年4月2日。

表五：美韓及聯合國於朝鮮半島主要演習對照表

演習名稱	開始時間	性質	目的	演習科目	參演國家	備考
乙支自由衛士	1953年	三軍聯合軍演	如何防禦南韓抵禦朝鮮	電腦兵棋推演、實兵演習(全民國防演習)。	美、韓、聯合國派遣國	美韓聯合司令部主導
鵠鷹	1961年(2019終止)	三軍聯合軍演	強化反滲透實兵演習	特種與反特種作戰、地面機動、兩棲、空中、海上作戰。	美國、南韓	美韓聯合司令部主導
關鍵決斷	1976年(2019終止)	指揮所演習	強化統一指揮演習	電腦兵棋推演。	美國、南韓	印太司令部主導
警戒王牌	2015年	聯合空中演習	提升戰備及作戰能力	空中部隊聯合演習及武器測試；用以彌補戰略及低層次戰術演習落差。	美國、南韓	美韓聯合司令部主導
同盟	2019年	聯合演習	強化統一指揮演習(營級)	較小規模軍事演習，包括整合空中打擊與武器系統、無人機、偵察、後勤及通信能力。	美國、南韓	美韓聯合司令部主導

資料來源：參考”Ulchi-Freedom Guardian, “Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/ops/ulchi-freedom-guardian.htm> ; Foal Eagle,” Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/ops/foal-eagle.htm> ; ” Key Resolve,” Global Security, <https://www.globalsecurity.org/military/ops/rsoi-foal-eagle.htm> ; DOD news, “DOD announces start of exercise Ulchi Freedom Guardian, “U.S. Army, August 23,2017, https://www.army.mil/article/192802/dod_announces_start_of_exercise_ulchi_freedom_guardian ; The Straits Times, “South Korea, US to replace massive springtime military drills with ‘Dong Maeng’ exercise, “The Straits Times, March 3,2019, <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/south-korea-us-to-replace-massive-springtime-military-drills-with-dong-maeng-exercise> ; Christine Kim, “South Korea, U.S. kick off large-scale air exercise amid North Korean warnings, “ Reuters, December 4,2017, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles/south-korea-u-s-kick-off-large-scale-air-exercise-amid-north-korean-warnings-idUSKBN1DY0QX> , 檢索日期：2020年3月10日，由作者自行製表。

不是所有派遣國都有參與每次的演習，如2017年只有澳大利亞、加拿大、哥倫比亞、丹麥、紐西蘭、荷蘭、英國等7個國家參與¹³；至於實兵演習部隊，更僅由美國及南韓兩國派出。目前，美國已一改過去從屬於聯合國之角色，成為實質主導「聯合國司令部」運作的國家。

(二)關於應對朝鮮半島情勢之各種演習，表面上雖由美韓雙方共同主導，實則由美國主導，各主要作戰計畫部分，亦由美國「印太司令部」負責對朝鮮各種可能狀況擬

定預案。相關計畫包括朝鮮攻擊作戰計畫、朝鮮空襲作戰計畫、朝鮮主要戰區作戰計畫(OPLAN5027、5028)、朝鮮政權垮臺作戰計畫及朝鮮挑釁作戰計畫等6案(如表四)。儘管各作戰計畫之想定狀況均不相同，但最後目的均是導向南北韓能夠統一。

(三)主要演習部分，「乙支自由衛士」雖是美、韓兩軍年度的重大演習，但2018及2019年為有利與朝鮮進行外交對話，及避免產生挑釁之舉，已連續2年暫停，改以縮小規模或指揮所演習替代¹⁴；2019年3月宣布以

註13：U.S. DOD, “Exercise Ulchi Freedom Guardian 2017, “Department of Defense, August 18, 2017, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1282786/exercise-ulchi-freedom-guardian-2017/> , 檢索日期：2020年4月2日。

註14：Tara Copp, “South Korea, US cancel Ulchi Freedom Guardian exercise for 2018, “Military Times, July 18, 2018. <https://www.militarytimes.com/news/your-air-force/2018/06/18/south-korea-us-cancel-ulchi-freedom-guardian-exercise-for-2018/>. Daryum Ji, “U.S., South Korea agree to end Freedom Guardian joint military drill, “NK News, June 3, 2019, <https://www.nknews.org/2019/06/u-s-south-korea-agree-to-suspend-freedom-guardian-joint-military-drill/> , 檢索日期：2020年4月10日。

「同盟」(Dong Maeng)取代「鵝鷹」(Foal Eagle)及「關鍵決斷」(Key Resolve)兩個演習，並持續進行包括戰略、戰役及戰術層次的聯合指揮所演習(Combined Command Post Exercise)¹⁵；該年11月，為了朝鮮半島實現無核化，兩國再取消代號為「警戒王牌」(Vigilant ACE)的年度聯合空中演習，改以小規模演習替代(如表五)¹⁶。

肆、美韓新作戰指揮關係的可能發展

從南韓極積爭取收回戰時作戰指揮權的過程觀察，美國雖有意交還，卻又同時訂定諸多困難的移交條件及嚴格標準，加以朝鮮情勢的高度不確定性，都讓美韓未來新作戰指揮關係建構，充滿不確定性，分述如后：

一、影響美韓作戰指揮關係因素

(一)轉移指導原則

2018年10月31日，雙方在第50次安全諮詢會議後，美國國防部長馬蒂斯(James Mattis)和南韓國防部長鄭慶東(Jeong Kyeong-doo)除達成儘早移轉戰時作戰指揮權(Operation Command, OPCON)之共識外，並訂立美韓〈聯盟戰時指揮權轉移指導原則〉(Guiding Principles Following the

Transition of Wartime Operational Control)做為未來戰時作戰指揮移交作業之依據，內容如下¹⁷：

1. 基於美韓《共同防禦條約》承諾象徵，駐韓美軍將繼續駐紮在朝鮮半島，並堅定地履行對南韓的安全承諾。

2. 美韓「後戰時作戰指揮權過渡期聯合司令部」(ROK-U.S. post-OPCON transition Combined Forces Command)，以及其所屬部隊將以嚇阻外部侵略為主，如果嚇阻失敗，則進行防禦南韓。

3. 「後戰時作戰指揮權過渡期聯合司令部」做為一個單獨的常設實體運作，並接受軍事協商委員會的戰略和業務指導；該委員會則接受南韓和美國雙邊指導。

4. 南韓任命一名將領擔任後作戰指揮權過渡期聯合部隊司令部的指揮官，美國則任命一名將領擔任副指揮官。

5. 韓、美國防部均將繼續維持和支持聯合司令部，防止朝鮮半島發生武裝衝突，並發展南韓參謀長聯席會議與後戰時作戰指揮權過渡期聯合司令部、駐韓美軍與聯合國司令部之間的相互關係。

6. 南韓將繼續發展主導聯合防禦能力，而美國國防部則提供南韓過渡期的防衛與持

註15：The Straits Times, "South Korea, US to replace massive springtime military drills with 'Dong Maeng' exercise," The Straits Times, March 3, 2019, <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/south-korea-us-to-replace-massive-springtime-military-drills-with-dong-maeng-exercise>, 檢索日期：2020年4月10日。

註16：〈韓美將叫停警戒王牌聯演為無核化讓路〉，韓聯社，2019年11月3日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191103000400881?section=search>, 檢索日期：2020年4月10日。

註17：“Guiding Principles Following the Transition of Wartime Operational Control,” Resolution of the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the Republic of Korea, October 31, 2018, <https://media.defense.gov/2018/Oct/31/2002057974/-1/-1/1/ALLIANCE-GUIDING-PRINCIPLES.PDF>. ; John Liang, "U.S., South Korea pledge to have new combined defense posture up and running by 2019," Inside Defense, October 31, 2018, <https://insidedefense.com/insider/us-south-korea-pledge-have-new-combined-defense-posture-and-running-2019>, 檢索日期：2020年4月10日。

久作戰的能力。

7. 南韓將擴大其嚇阻外部侵略方面的責任，而美國國防部繼續提供延伸嚇阻。

8. 即使在戰時作戰指揮權轉移之後，南韓及美國國防部仍將定期進行協商，加強聯合防衛態勢。

依上述指導原則，可歸結二項重點，其一，儘管美國如期移交戰時作戰指揮權予南韓，但美、韓間既有指揮機制仍然維持；包括「美韓聯合司令部」及定期軍事會議；其二，南韓為收回戰時作戰指揮權之努力，除透過國防轉型以達成美國對南韓軍力的要求，亦透過外交努力，包括居間協調促成「美朝峰會」緩和美朝之間緊張關係，並加強與朝鮮接觸，力促簽訂停戰協定，終止兩韓敵對狀態¹⁸，將可進一步精簡朝鮮半島的作戰指揮關係。美國智庫「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)學者尼克思(Larry Nicksch)認為文在寅呼籲南韓、美國和朝鮮能發表和平宣言，正式結束朝鮮戰爭，這樣的宣言，法律上雖然不具有約束力，但卻可能導致北韓向南韓施加壓力，要求同意終止「聯合國司令部」繼續存在於朝鮮半島¹⁹。

若然，此結果亦符合南韓期望的發展方向。

(二) 美國要求南韓必須具備的移交條件及關鍵能力與檢驗

1. 移交條件：

按2016年駐韓美軍指揮官斯卡帕羅蒂(Curtis Scaparrotti)於國會作證時所言，南韓必須符合三項條件：即南韓必須發展於高強度衝突下，可以主導聯盟與多國作戰部隊的指揮和管制能力、南韓必須提高其應對北韓日益增加的核子與導彈威脅能力，以及作戰指揮權的轉移該在有利的時間進行²⁰。

2. 關鍵能力：

2018年駐韓美軍指揮官布魯克斯(Vincent K. Brooks)於國會作證時，進一步指出南韓軍隊必須具備5項關鍵能力，分別為整合情、監、偵(Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance, ISR)能力；指、管、通、電、情(Command, Control, Communication, Computer and Intelligence, C4I)能力；彈道飛彈防禦(Ballistic Missile Defence, BMD)能力；反制大規模毀滅性武器(Counter Weapon of Mass Destruction, CWMD)能力及關鍵彈藥等²¹。

3. 此外，南韓還必須通過美國三階段的

註18：1953年由北韓、中共及聯合國三方簽署訂《停戰協定》，全稱為《朝鮮人民軍最高司令官及中國人民志願軍司令員一方與聯合國軍總司令另一方關於朝鮮軍事停戰的協定》(Agreement Between the Commander-in-Chief, United Nations Command, on the one hand, and the Supreme Commander of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's Volunteers, on the other hand, Concerning a Military Armistice in Korea)；南韓因未參與停戰協定簽署，因此南北韓實仍然處於戰爭狀態。參考?Armistice Agreement, "Volume I, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKR_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf，檢索日期：2020年4月10日。

註19：Larry Nicksch, "Special Report: Potential Sources of Opposition to a U.S. Troop Withdrawal from South Korea," THE NATIONAL COMMITTEE ON NORTH KOREA, April 10, 2019. p.11, https://www.ncnk.org/sites/default/files/Opposition_US_Troop_Withdrawal_South_Korea.pdf，檢索日期：2020年4月10日。

註20：CRS Report, U.S.-South Korea Relations, Congressional Research Service, March 28, 2016. pp. 20-21。

註21：Vincent K. Brooks, Republic of Korea and United States Combined Forces Command; and United States Forces Korea in Support of Commander, United States Pacific Command Testimony Before the House Armed Services Committee, February 14, 2018, pp.12-13, <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20180214/106847/HHRG-115-AS00-20180214-SD002.pdf>，檢索日期：2020年4月10日。

檢驗。2019年新任駐韓美軍指揮官艾布拉姆斯(Robert B. Abrams)重申，依2018年由美、韓雙方政府所認可的指導原則，進行戰時作戰指揮權轉移²²。兩國計畫自2019年展開「初始作戰能力」(Initial Operational Capability, IOC)確認；如果能通過，2020年將接續進行「全面作戰能力」(Full Operational Capability, FOC)²³評估，及2021年實現「完整任務能力」(Full Mission Capability, FMC)評估。然實情是2019年雖已著手進行指揮所演習(Command Post Exercises, CPX)，驗證「初始作戰能力」的程序，但兩方卻仍停留在程序是否適當的激烈辯論²⁴，顯見美軍對南韓軍力的實質評估進度是有限的。

面對2019年11月美朝及兩韓的外交關係，朝鮮不但拒絕與美國再次進行會談²⁵，今(2020)年3至4月北韓除多次試射飛彈，到了

5月美國再度將北韓列為「反恐行動不合作國家」，並將其列入支持恐怖主義國家名單，恐為朝鮮半島局勢再添變數²⁶；另北韓領導人金正恩亦基於兩韓關係緊繃，除拒絕南韓總統文在寅邀請出席由南韓主辦在釜山舉行之「東南亞國協」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)峰會²⁷。對於此一情況，南韓延世大學教授文正仁(Moon Chung-in)曾表示，「目前朝鮮半島的情況相當棘手，美國與北韓之間的談判無進展，兩韓也就無所進展；因為，「去核化」的進展是營造兩韓和平不可或缺的要件。」²⁸因此可知，當前南韓在外交上的成果是有限的情況下，期望能於短期內與北韓完成停戰協議簽訂，困難度自然不小，亦難以獲得實現。

二、美韓作戰指揮關係的各種可能

如同前述，軍事及外交兩因素將影響美

註22：Robert B. Abrams, United Nations Command; Commander, United States-Republic of Korea Combined Forces Command; and Commander, United States Forces Korea, Before the Senate Armed Services Committee, February 12, 2019, pp.11-12, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Abrams_02-12-19.pdf, 檢索日期：2020年4月10日。

註23：IOC指於產生和部署階段的一個時間點，系統可以滿足使用者指定的最低作戰能力(門檻和目標)；FOC指系統交付使用者時，他們有能力完全使用和維護該系統以滿足作戰需求。參考“Initial Operational Capability, “AcqNote, <http://acqnotes.com/acqnote/acquisitions/initial-operational-capability>, 檢索日期：2020年2月20日；” Full Operational Capability, “AcqNote, <http://acqnotes.com/acqnote/acquisitions/full-operational-capability-foc>, 檢索日期：2020年4月10日。

註24：Sukjoon Yoon, “6 Myths About OPCON Transfer and the US-South Korea Alliance, “The Diplomat, September 25, 2019, <https://thediplomat.com/2019/09/6-myths-about-opcon-transfer-and-the-us-south-korea-alliance/>, 檢索日期：2020年2月20日。

註25：楊明暉，〈北韓：沒興趣與美進行毫無意義對話〉，中時電子報，2019年11月18日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20191118004590-260408?chdtv>, 檢索日期：2020年5月11日。

註26：U.S. Department of State, “Countries Certified as Not Cooperating Fully With U.S. Counterterrorism Efforts, “U.S. Department of State, May 13, 2020, <https://www.state.gov/countries-certified-as-not-cooperating-fully-with-u-s-counterterrorism-efforts/>, 檢索日期：2020年5月15日。

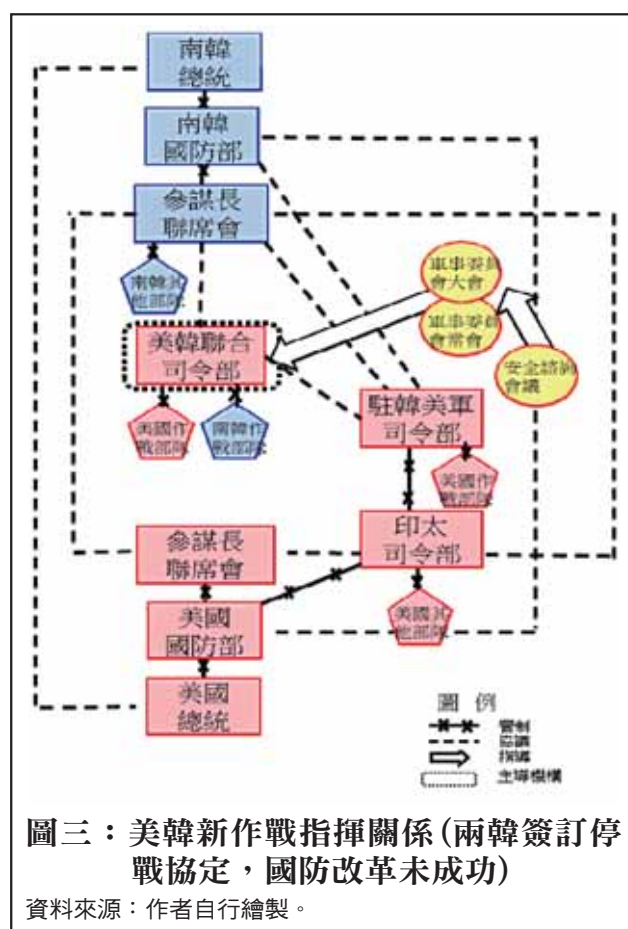
註27：〈金正恩拒文在寅邀請 不出席南韓東協峰會〉，聯合新聞網，2019年11月21日，https://udn.com/news/story/6809/4179625?from=udn_ch2cate7225sub6809_pulldownmenu, 檢索日期：2020年4月11日。

註28：2019年10月25日，南韓國家安全特別顧問、延世大學教授文正仁受國內長風基金會邀請，於臺北以「南北韓關係與國家安全」為題分析朝鮮半島的情勢及其對世界的影響，並做出上述表示。參考〈朝鮮半島風雲〉，長風文教基金會，2019年10月25日，<http://fairwindsfoundation.org/activity/%E9%95%B7%E9%A2%A8%E8%AC%9B%E5%BA%A7/3/%E3%80%90%E9%95%B7%E9%A2%A8%E8%AC%9B%E5%BA%A7%E3%80%91%E6%9C%9D%E9%AE%AE%E5%8D%A%E5%B3%B6%E9%A2%A8%E9%9B%B2/56>, 檢索日期：2020年4月11日。

韓兩國是否能建構新作戰指揮關係。就外交而言，如透過兩韓簽訂「停戰協定」，以結束兩韓戰爭狀態，進而結束「聯合國司令部」繼續存在朝鮮半島之任務，當然也同時達成精簡戰區層級指揮機構；就軍事而言，透過「國防改革2.0」(Defense Reform 2.0)²⁹將能完全主導朝鮮半島作戰指揮權，進一步結束過渡時期的指揮機構-「美韓聯合司令部」運作後，得以回歸兩國國防部及參謀首長聯席會協調機制。換言之，如果兩韓無法簽訂停戰協定、或朝鮮無核化的前提失敗、或南韓未能如期完成「國防改革2.0」、或儘管完成國防改革，卻沒能通過美國各階段檢驗等諸多不確性的前提下，美國就可能以南韓尚不具相關能力為由，再次推遲原訂移轉之規劃；則南韓所期待新的美韓作戰指揮關係亦將難以實現。至於結果是哪一種，則仍須要持續的觀察與檢驗；基此，依據兩韓能否簽訂停戰協定，以及南韓「國防改革2.0」能否順利於2022年前完成，推斷美、韓各種作戰指揮關係，其可能結果如下：

(一) 第一種可能

2018年4月儘管兩韓簽署〈板門店宣言〉³⁰同意全面停止引發軍事緊張和衝突的敵



圖三：美韓新作戰指揮關係(兩韓簽訂停戰協定，國防改革未成功)

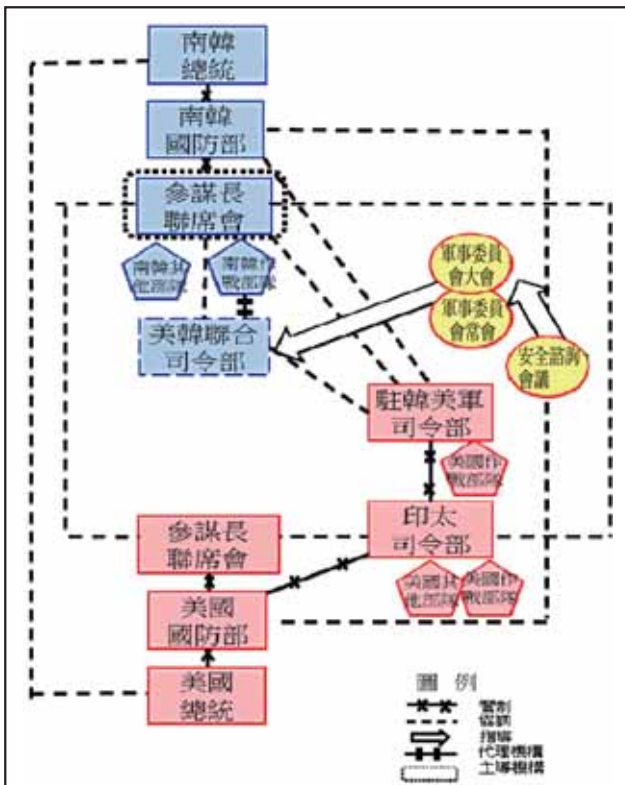
資料來源：作者自行繪製。

對行為，但因遲遲未能簽訂停戰協定，南韓亦未能順利完成國防改革，既有4個戰區層級的作戰指揮關係可能維持不變(平戰時，同圖一、二)。

(二) 第二種可能

註29：2018年初韓國前國防部長宋永武表示將推動「國防改革2.0」，主要改革內容包括：1.理順軍政與軍令分立的作戰指揮體制；2.優化兵力結構，計畫至2022年前將常備兵力縮減至50萬；3.發展自主國防工業，降低對國外依賴；4.提高國防作業效率。參考張玲玲，〈南韓「國防改革2.0」宣示自衛決心〉，《青年日報》，2020年3月13日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20180406002300881>，檢索日期：2020年4月5日；〈韓軍組建動員司令部打造精銳預備役〉，韓聯社，2018年4月6日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20180406002300881>，檢索日期：2020年4月5日。

註30：〈板門店宣言〉又稱〈4·27宣言〉主要內容計：1.南北韓將儘快促成高級別會談等各領域的對話和談判，想方設法落實首腦會談達成的共識；2.南北韓將在開城地區設立雙方官員常駐的南北共同聯絡事務所，以加緊官方協商，並確保民間交流合作順利進行；3.舉行南北韓紅十字會會談，協商離散親人團聚等問題；4.停止一切相互敵對的行為，保證互不侵犯；5.在2018年內宣布結束戰爭狀態，推進停和機制轉換，為建立牢固的永久性和平機制，努力促成南、北韓、美國三方會談或南、北韓、美國、中共四方會談；6.南韓總統文在寅於2018年秋天訪問平壤。參考〈板門店宣言〉，維基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%9D%BF%E9%97%A8%E5%BA%97%E5%AE%A3%E8%A8%80>，檢索日期：2020年5月5日。



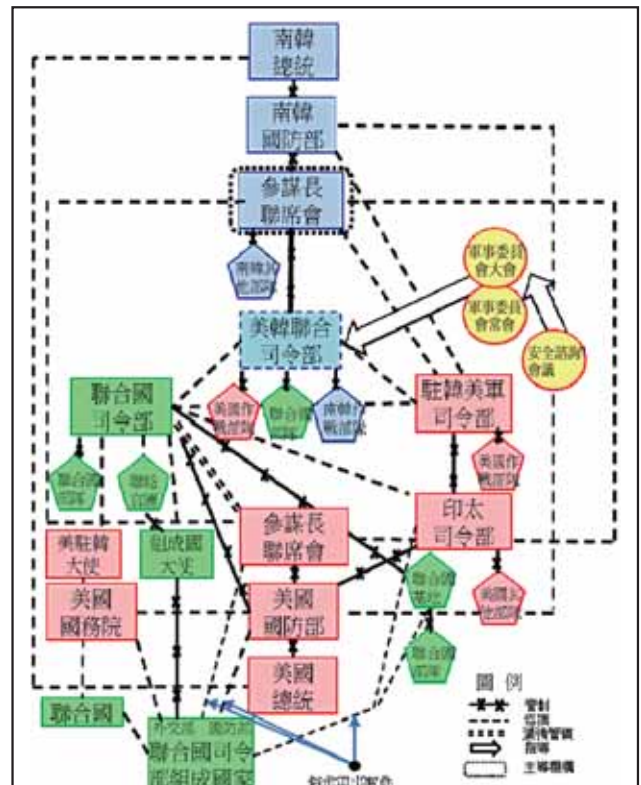
圖四：美韓新作戰指揮關係(兩韓簽訂停戰協定，國防改革成功)

資料來源：作者自行繪製。

如果兩韓順利簽訂停戰協定，南韓將獲得要求「聯合國司令部」解散或離開朝鮮半島之外交條件，但卻因未能順利完成國防改革，可能仍無法收回戰時作戰指揮權。此一情況的可能結果，將使原本4個戰區層級的作戰指揮關係精簡為南韓「參謀首長聯席會」、「美韓聯合司令部」及「駐韓美軍司令部」3個；且美國將繼續主導「美韓聯合司令部」(如圖三)。

(三) 第三種可能

如果兩韓順利簽訂停戰協定，南韓亦能順利完成國防改革，南韓除獲得要求「聯合國司令部」解散或離開朝鮮半島之外交條件



圖五：美韓新作戰指揮關係圖(無兩韓停戰協定，國防改革成功)

資料來源：作者自行繪製。

，亦同時達成美國要求交還戰時作戰指揮權之軍事條件。此情況雖為南韓最希望之結果，除減少「聯合國司令部」外；另因南韓已收回戰時作戰指揮權，「美韓聯合司令部」可能變成由南韓主導的虛級機構，戰區層級指揮機構則縮減為南韓「參謀首長聯席會」及「駐韓美軍司令部」(如圖四)。

(四) 第四種可能

如果兩韓未能順利簽訂停戰協定，意味「聯合國司令部」將繼續留駐朝鮮半島，但南韓卻仍可能順利完成國防改革，美國則將依協議將戰時作戰指揮權交還給。此一情況下，「聯合國司令部」及「駐韓美軍司令部

」仍將存在，惟「美韓聯合司令部」將轉變成能由南韓「參謀首長聯席會」主導的虛級機構。因此，戰區層級的指揮機構將縮減為3個(如圖五)。

綜合言之，目前美、朝關係未能獲得進一步改善，也影響南韓改善兩韓關係之企圖，更造成透過外交方式解決「聯合國司令部」繼續存在的困難度增加。另外，雖然美國對南韓作戰能力評估的進度落後，但是，美國基於已承諾南韓交還戰時作戰指揮權，以及持續支持南韓進行「國防改革2.0」的立場不變情況下，南韓軍事改革成功的機會較高，「美韓聯合司令部」可能成為由南韓主導的虛級機構。因此，目前美韓新作戰指揮關係以第四種可能性最高。

伍、美韓新作戰指揮關係建立對我國之啟示

軍事指揮權為一國家完整主權的象徵。當回顧美韓作戰指揮關係建立的歷史，便會發現其間牽扯的並非單純的軍事問題。由南韓追求美韓軍事關係正常化的歷程，「軍事問題」在反覆協議的過程中，已逐漸擴大成「政治問題」、「外交問題」甚至「國際關係問題」。因此，從美韓作戰指揮關係發展的歷史觀察，不但可以發現與我國存在的歷

史發展產生連結，其中更凸顯出美國影響力無所不在的事實，分述如後：

一、美國對韓國及我國的影響力

1950年韓戰爆發，不但美國及聯合國均有派兵參戰，中共亦在蘇聯壓力下參戰，致被迫暫緩原本渡海攻臺的作戰計畫，所以也有「韓戰救臺灣」的說法，而「代理人戰爭」(Proxy War)更成為冷戰時期的一大特徵。1953年韓戰結束後，美韓簽訂《美韓共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea)，開啟美國制度化駐軍南韓的歷史，臺灣亦於1954年與美國簽訂《中美共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China)後，美軍開始大規模駐軍臺灣；美國雖與臺、韓先後簽訂《共同防禦條約》，卻是基於圍堵共產勢力向外擴張之目的。因此，持續提供兩國軍事上必要的協助與資源，亦同時利用軍事援助方式，強迫我與韓國接受或放棄某些政策主導權。對我國而言，如「八二三砲戰」期間，美國為控制臺海危機，避免與中共發生直接軍事衝突³¹，就曾經以軍援與否或多少³²，施壓政府改變政策或調整軍事部署³³；對南韓而言，像2019年韓、日續簽《軍事情報保

註31：1958年11月12日，「盧福寧電蔣中正先生聞美對共產集團將採消極政策對我外島政策亦有改變等」。參考吳淑鳳等編，《中華民國政府遷臺初期重要史料彙編 中美協防(二)》(臺北：國史館，2013年12月)，頁280。

註32：國民政府積極向美國爭取的不僅限於軍備種類，還包括數量；甚至包括經援款項與金額。相關檔案如1953年2月17日「俞大維電蔣中正先生報告奧門斯德已建議美方成立聯合參謀機構及擴大軍援」、8月6日「俞大維電陳誠等轉蔣中正先生建議美方增加雙用物資款項及因應美剩餘物資等事」、10月「蔣中正先生電顧維鈞派孔令傑協助俞大維向美接洽1954年度增加軍經事」、1954年11月3日「葉公超電蔣中正先生與麥克尼爾商談陸軍師編裝足額數目需求等事」、1956年2月1日「蕭勃電蔣中正先生美軍部允將增援物資事從速運臺及考慮予金門所需八吋砲」等等。參考吳淑鳳等編，《中華民國政府遷臺初期重要史料彙編 中美協防(一)》(臺北：國史館，2013年12月)，頁46、73、74、99、160。

註33：1958年11月17日，中美正式協議，金馬將於臺海危機解除後，逐步減少駐軍一個步兵師(1萬5,000人)，而以火力加強守備；金門再補充240榴砲12門、150加農砲12門、155榴砲3門，馬祖補充240榴砲4門；空軍獲F 86F戰機61架。參考唐淑芬主編，《八二三戰役文獻專輯》(臺北市：國防部史政編譯局國史館，民國83年8月)，頁1-54。

護協定》(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA)事件爭議中，美國就利用包括大幅調漲駐韓美軍費用、暗示調降駐韓美軍數量，以及是否準時移交戰時作戰指揮權議題向南韓施壓³⁴，迫使南韓放棄原本堅持不與日本續簽協定的立場。上述兩案例，雖基於不同之歷史背景，卻又共同彰顯出美國對我國及南韓同時具有巨大影響力的事實。

二、美國於兩韓及兩岸關係中的角色

(一)從過去的經驗顯示，北韓一直是朝鮮半島局勢穩定的重要因素，尤其非理性的態度和行為最為明顯，如2010年和2014年北韓曾於美、韓雙方就指揮權移交進行交涉期間，進行多次核子試驗與彈道飛彈試射，引發朝鮮半島危機，2010年期間，更因發生天安艦事件和延坪島砲擊³⁵，韓、美兩方因而推遲移交戰時作戰指揮權之準備。2014年朴槿惠上臺後，以北韓發展核武及飛彈威脅增加為由，再度推遲指揮權移交時間，且沒有訂定明確移交時間。因此，當朝鮮挑釁之行為與美韓指揮權移交時間同時考量時，兩者便產生很強的關聯性。

(二)2017年文在寅總統上台後，兩韓關係改善除有助於緩和朝鮮半島緊張情勢，並

予南韓更有立場對美國提出調整軍事合作關係之要求；然美朝關係卻因缺乏信任基礎，致使兩國關係呈現高度的不確性。換言之，保持朝鮮對安全威脅的存在感，對美軍而言，某種程度就擁有繼續主導朝鮮半島的利基。

綜合言之，兩韓關係攸關東亞地緣政治的穩定，且美國早已涉入其間；至於兩岸關係雖牽動的是我國與中共兩方之間的問題，但事實上，這中間更夾雜著複雜的歷史情結，與截然不同的國際政治氛圍。兩岸關係的穩定與否，更牢牢繫繫中共、美國與我國三方間的角力，自不可等閒視之。雖說「兩大之間難為小」但美國總是基於國家利益考量，於不同時間，以不同角色介入友盟國家與中共之關係，甚至可能同時以「促進者」、「平衡者」、「不介入」，甚至「干涉者」等角色交互運用³⁶。顯然的，美國並沒有永遠不變的立場，卻永遠有明顯的國家利益及國家戰略考量。

陸、結語

回顧美韓新作戰指揮關係建構之過程，可以理解美韓雙方指揮權移交是一個十分複雜的過程。如何讓過渡時期的美韓新作戰指揮關係順利運作，以及如何協調與「駐韓美

註34：〈韓防長：美國施壓韓日續簽軍情協定〉，韓聯社，2019年11月18日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191118000900881?section=politics/inde>，檢索日期：2020年4月5日。

註35：2010年3月26日南韓海軍「天安艦」護衛艦，在黃海海域白翎島和大青島之間巡邏時，突然沉入海底；事後調查認為遭朝鮮潛艇發射魚雷擊沉；同年11月23日南韓在延坪島舉行年度例行軍事演習，北韓要求南韓停止未果，遂以砲擊延坪島回應，雙方開始進行相互射擊。參考〈天安艦事件〉，維基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%A4%A9%E5%AE%89%E5%8F%B7%E6%B2%89%E6%B2%A1%E4%BA%8B%E4%BB%B6>；〈延坪島砲擊事件〉，維基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%BB%B6%E5%9D%AA%E5%B2%9B%E7%82%AE%E5%87%BB%E4%BA%8B%E4%BB%B6>，檢索日期均為2020年4月5日。

註36：江和華，〈美國對華政策：兩岸對話或協商談判之途徑研究〉，《海軍學術雙月刊》，第51卷，第1期，2017年2月1日，頁19。

軍司令部」之間合作關係，兩個同時併存的指揮機構情形，於和平時期或許問題不大，但若遇特殊狀況或朝鮮半島緊張情勢升高之時，如何協調及主從關係應如何配合，凡此都還是需要時間的討論與磨合。因此，美國是否願意就交還戰時作戰指揮權，顯然取決於美國的亞太戰略利益考量，而非南韓的感受；至於未來美、韓軍事合作關係發展趨勢，可能由「美國主導，南韓支援」，轉成「南韓主導，美國支援」，但美軍仍然駐守南韓，且同時保留美韓聯合司令部，以及仍主導聯合國司令部³⁷，一個合理的推斷—美國並不想放棄對朝鮮半島持續的影響力。因此，美國學者摩根索(Hans Morgenthau)認為，只要世界政治還是由國家所構成，國際政治實際上最後的語言就是國家利益³⁸。

近年，中共軍機(艦)頻頻於臺海地區進行遠海長航與繞臺等軍事行動，對我國之軍

事壓力可謂與日俱增。基此，我國就必須透過不斷強化自身防衛能力，秉持「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」之信念，堅定國家防衛不依賴外援之信心，尤當事涉敏感政治問題時，更須謹慎以對³⁹。「斑斑歷史可鑑」，若一國家單方面一廂情願的將命運託付他人或他國，不僅是不切實際的想法，更是極其危險的行為，南韓國家當前現況，殊值全體國人深思與警惕！



作者簡介：

謝志淵上校，陸軍軍官學校84年班、政戰學院政治研究所碩士89年班、國防大學陸軍指揮參謀學院98年班、英國三軍聯合事務研究所2013年班、國防大學戰爭學院105年班。曾任排、連、營、科長、教參官、情參官、教官，現服務於國防大學陸軍指揮參謀學院。

註37：Chad R. Nishizuka, “Demystifying the U.S.-ROK Command and Control Structure: How “OPCON Transfer” Can Advance the Unity of Effort on the Korean Peninsula,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 30, No. 4, December 2018, pp.457-459。

註38：Eric Werker, “The Political Economy of Bilateral Foreign Aid,” *Harvard Business School*, May, 2011, https://www.hbs.se/contentassets/37c1fc1af913455ab24889d85758e479/werker_peofaid.pdf，檢索日期：2020年4月10日。

註39：洪哲政，〈美軍駐臺？國安局：防衛不能依賴外援〉，聯合新聞網，2020年3月26日。https://udn.com/news/story/10930/4443929?from=udn_ch2cate6638sub10930_pulldownmenu，檢索日期：2020年5月11日。

