

薩德系統的「建」或「撤」 對南韓國家安全的影響

The effects of deployment or cancellation of THAAD
antimissile system on the national security of South Korea

胡敏遠 先生

提 要：

- 一、南韓總統文在寅針對薩德在韓部署的策略思考；意圖在美國與中共的較勁中維持平衡。然而，南韓想恢復與中共緊密的經貿關係，必須撤除薩德的部署。相對的，南韓欲獲得美國的保護，則需讓薩德繼續建置，此舉必然無法獲得與中共經貿合作的紅利。中共能否在薩德問題上逼美國讓步，視其有無能力強迫北韓放棄核武發展。上述一連串相關連的安全問題，直接影響文在寅的戰略抉擇。
- 二、從目前趨勢來看，南韓似乎有意向中共方面傾斜。一旦南韓放棄部署薩德，北韓的威脅若不減反增，南韓國家安全將面臨重大危機。

關鍵詞：薩德、南韓、文在寅、國家安全

Abstract

Moon Jae-in intends to preserve a balance position between the U.S. and China on the deployment of THAAD system. On one hand, if South Korea seeks to continue its close trading partnership with China, Moon was required to cancel deployment of THAAD. On the other hand, since South Korea was able to build its national security thanks to the U.S., if Korea seeks to maintain U.S. protection, deployment should not be halt. If so, Korea would surely loss its benefits from enormous commercial trades with the Chinese Government. Whether or not China can win over Moon's decision against the U.S. depends on China's ability to press North Korea to cease nuclear weapon development. The above issue were chained together and will directly influence Moon Jae-in's strategic decision. From the current aspect, South Korea seems to lean toward China. However, once South Korea canceled THAAD yet the threats from North Korea persisted or grew, South Korea would face tremendous risks.

Keywords: THAAD, South Korea, Moon Jae-in, national security

壹、前言

2016年5月9日南韓進行總統補選，文在寅以高票當選。依韓國憲法規定，補選後的總統需在隔日就任新職。文在寅就任後的第一個外交考驗，針對美國在南韓正在部署的「終端高空區域防禦系統」(THAAD，簡稱薩德)的「續建」或「撤除」問題¹。選前，文在寅大力主張薩德的「建置」或「撤離」，必須交由國會與全體人民討論後，再作決定。為了實現競選承諾，文在寅隨即派遣四位特使，分別前往美國、中共、日本與俄羅斯進行訪問²，徵詢各個國家對薩德部署的意見，期能解決前朝留下的燙手山芋。文在寅派出之特使，又以前往中國大陸的李海瓚(前國家總理)及趕赴美國的洪錫炫(韓國中央日報會長)，其所進行的外交協商，最令世人側目。

文在寅的國家戰略思考採取「平衡」於美、中兩強的作為，以謀取利益。其外交策略能否奏效，端視渠等大國諒解南韓的程度而定。從南韓國家安全的視野來看，意圖在大國之間維持對等距離，以舒緩朝鮮半島當前的緊張情勢。由於，美、中在對北韓動武的立場與對薩德部署的意見，南轅北轍。南韓夾處其中，能否以外交手段遊走其中進而

獲利，則視美/中競爭誰能居上風。再者，當前中共反對薩德的立場，極為強硬。中共能否以恢復正常的經貿關係，作為換取首爾「撤離薩德」為條件³，成為南韓政壇最需急迫解決的問題。

美/韓同盟關係的穩定，攸關南韓的國家安全。美國藉同盟之利，強勢的將薩德系統裝置在南韓星洲要地，卻換得南韓反對黨及部分民意的強烈反彈⁴。文在寅面臨國家安全與民意高漲的兩難，是否會配合美國的戰略作為，殊值關注。基此，本文從美/中權力競賽的觀點，探討未來薩德在南韓能否部署，以瞭解南韓的國家安全問題及其對東北亞區域安全的影響。

貳、北韓核武威脅與美/韓聯盟的關連性

一、朝鮮半島的安全情勢與美、中、兩韓的戰略思考

自金正恩於2011年底繼任北韓領導人以來，其運用導彈發射與核武試爆的策略，為朝鮮半島及東北亞的國際安全帶來巨大挑戰。金正恩之所以如此狂傲不受國際約束，主要是為鞏固本身政權，使其金氏王朝能永續經營。金正恩政權緊密地與黨(朝鮮勞動黨)、政府、軍隊的利害，相互結合⁵。核武發

註1：〈韓新總統就職 文在寅：與美中談薩德〉，《大紀元》，2017年5月10日。網址：<https://www.epochtimes.com.tw/n210215.html>。

註2：〈朝鮮半島危機升溫 文在寅派特使赴美中日俄〉，今日新聞，2017年5月15日。網址：<http://www.nownews.com/n/2017/05/15/2523350>

註3：〈文在寅派特使訪中國 盼中韓關係回暖〉，明鏡網，2017年5月19日。網址：http://news.mingjingnews.com/2017/05/blog-post_786.html

註4：〈美在韓國部署薩德為什麼中國不高興〉，紐約時報中文網，2017年3月13日。網址：<https://cn.nytimes.com/china/20170313/us-south-korea-thaad-antimissile-system-china/zh-hant>

註5：〈朝鮮產經新聞〉。：<http://sankei.jp.msn.com/world/news/1110115/kor11101512010002-n3.htm>。轉引自劉德海，〈變遷中的朝鮮半島新戰略情勢〉，《戰略與評估》，第3卷，第1期，2012年(春季)，頁13。

展計畫又與金正恩政權是否鞏固有關。因此，平壤政權將核武發展，視為保衛政權的最後防線，並視為對付美國的關鍵武力⁶。

中共長期對北韓提供軍事、經濟上的援助，對北韓具有較其他國家相對優勢的影響力。中共朝鮮半島的政策是以維持現狀為最高指導原則，反對國際勢力運用武力方式解決北韓的核武危機。中共的目標是防止北韓政權的崩潰。就整個朝鮮半島的地理位置而言，南北韓的分立恰好可以作為美國與中共兩強的緩衝地帶⁷。一旦北韓政權陷於危機，迫使兩韓走上統一之路，中共未來將可能與一個非社會主義國家(南韓)為鄰，這對中國東北地區的安全將面臨極大威脅。

美國基於對北韓動武缺乏合法性與合理性的基礎，一旦採取強硬立場可能在國際間遭到中、俄等國的反彈。美國對付北韓已無法運用其慣常「單邊主義」的手段，不得不尋找中共合作；共同採取施壓方式，強迫北韓放棄核武發展。美國的朝鮮半島政策是要求北韓「去核化」，及消除大規模毀滅性武器與洲際彈道飛彈為重點。美國認為北韓的「無核化」，不僅牽涉到美國國家安全利益中的核心部分⁸，甚至會影響整個地區的穩

定與發展。

南韓的戰略思考屬於動態性的作法，他必須視大國的戰略目標與行為，適時調整。值得注意的是，南韓政壇對於如何對待中、美兩強的主張，概可分為「保守派」與「民主派」兩種主張。兩派意見經常處在衝突與對峙的狀態。保守派(李明博、朴槿惠均屬之)的對外策略要求以強硬方式逼迫北韓放棄核武發展。保守派主張深化韓/美同盟關係⁹。保守派認為在美國的保護下，南韓可以將較多的國家資源投注於其他方面的建設。保守派的政治立場較傾向與美國結盟¹⁰。

相對的，「民主派」(盧武鉉、文在寅都屬此派)認為應以和平方式與北韓達成和解，不希望以武力方式解決兩韓的軍事衝突。民主派的立場較偏向中共。然而，受北韓武力威脅存在的前提下，無論任何一個政黨或派系，都不敢輕言放棄美軍的保護傘。

二、美/韓軍事同盟對南韓國家安全的重要性

美/韓軍事同盟對南韓國家安全及外交政策具有決定性的作用。1953年韓戰結束後美韓簽訂軍事同盟，南韓首任總統李承晚¹¹將國家的軍事指揮權交由「聯合國司令部」

註6：James J. Przystup, 黃文啟譯，〈北韓問題的挑戰、利益與政策〉(North Korea: Challenge, Interests, and Policy)，前引文，頁96。

註7：陳峰君、王偉劍，〈亞太國家與朝鮮半島〉(北京：北京大學出版社，2002年4月)，頁43-44。

註8：James J. Przystup著，黃文啟譯，〈北韓問題的挑戰、利益與政策〉(North Korea: Challenge, Interests, and Policy)，前引文，頁91。

註9：李明博支持與北韓進行交流，但前提條件是要建立在互惠的基礎上。他認為朝鮮的「無償接受外援的時代」結束了。按李明博所言：「我們必須停止單方面無原則的包容策略並實施一個互惠政策來引導朝鮮的真正開放。但根本前提是朝鮮應該完全放棄核武器，只進行核冰結是不夠的。我們已經準備好幫助朝鮮走自我開放之路，但條件是朝鮮放棄且必須放棄核武器發展。」詳見，〈李明博〉。：http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%9D%8E%E6%98%8E%E5%8D%9A 檢索日期：2012年12月11日。

註10：〈保留韓美聯合司令部需認真考慮〉，《韓國朝鮮日報》，2012年6月15日。

註11：李承晚為大韓民國第1~3任總統(1948年-1960年)。詳見，王帆，《美國的亞太聯盟》(北京：世界知識出版社，2007年1月)，頁11。

(United Nations Command, UNC) 統一指揮。由於美/韓軍事同盟的最高指揮官都是由美軍負責¹²。南韓的國家安全實際上是交給美國負責。相較於美軍，美/韓同盟是美國亞太聯盟體系中，有關法律最多、體制最健全、作戰指揮體系最為完善的軍事同盟¹³。然而，軍事同盟形成的根源出之於同盟國家對於安全和威脅是否具有同樣的認知。當朝鮮半島的安全環境與威脅方式發生變化，南韓政府對安全的認知也會出現不同的解釋，聯盟的性質也會隨之變化。

冷戰結束後，南韓由於經濟成長良好，國力不斷增加。南韓民眾對於美國駐軍的反對聲浪逐日升高。美/韓軍事聯盟協定也在1994年底進行修正，南韓從美軍手中收回平時作戰指揮權，但戰時指揮權因顧慮南韓本身軍事力量的不足，加上北韓核武威脅日益加劇等不確定因素，南韓不願意完全承擔戰爭的風險性¹⁴。朝鮮半島若出現危機或戰爭，依規定美軍駐韓指揮部仍直接指揮在南韓的所有部隊。

2006年起前總統盧武鉉要求美韓兩國應在平等基礎上，應進一步調整軍事同盟。經協商後，雙方同意自2012年4月17日起，由南韓負起本身的防衛責任。無論在停戰、危

機及戰爭發生，南韓都對其軍隊保有完整的作戰指揮權¹⁵。但是，2010年6月前總統李明博出席G20峰會時，再與美國前總統歐巴馬商定；戰時指揮權的交接時間由2012年4月17日，推遲到2015年12月1日。朴槿惠任總統後，又與美國再次協商有關兩國軍事同盟的指揮權問題，再次推延到2020年底¹⁶。

朴槿惠執政期間，因北韓洲際導彈與核武威脅日益嚴重。2016年初，在美國主導下首爾政府同意讓美軍部署薩德反導彈系統，以防範北韓的導彈攻擊¹⁷。2016年中，朴槿惠政權發生貪腐事件，朴氏因受官司纏身的影響，美國判斷南韓政權可能出現更迭。因而自2017年起，美國不顧南韓部分民眾的抗議，加速部署薩德入韓。此舉立即引發抗議，在野陣營(文在寅所屬政黨)宣稱重新執政後，要求美國撤離薩德的部署¹⁸。文在寅當選後，薩德繼續部署或撤離，成為南韓政壇最重要的議題。

一般咸認，首爾仍將維持一貫立場：繼續維持與美國的友好關係並強化美/韓軍事聯盟的鞏固，才符合南韓的國家安全利益。然而，面對經濟發展與北韓的核武威脅，薩德問題又讓南韓政府不知如何處理與中共的外交關係。因為，中共將南韓是否同意部署

註12：Stephen G. Wood, Christopher A. Johnson, 陳克仁譯，〈朝鮮半島的韓國與美國空軍指揮轉型〉(The Transformation of Air Forces on the Korean Peninsula)，《國防譯粹》，第36卷，第2期，民國98年2月，頁27。

註13：李軍，〈駐韓美軍戰略靈活性的內涵與影響〉，《現代國際關係》，2006年，第4期，頁52-53。

註14：同註13，頁28。

註15：汪偉民、李辛，〈美韓同盟再定義與韓國的戰略選擇：進程與爭論〉，《當代亞太》，2011年，第2期，頁112-120。

註16：〈美韓延後戰時指揮權移轉〉，《大紀元》，2014年12月24日。網址：<http://www.epochtimes.com/b5/14/10/24/n4279479.htm>

註17：丁丁，〈中國在薩德問題上走火入魔，暴露了什麼〉，端傳媒，2016年8月1日。網址：<https://theinitium.com/article/20160801-opinion-dingding-thaad/>

註18：〈韓國開始全面部署薩德爆警民衝突〉，文學城，2017年4月25日。網址：<http://www.wenxuecity.com/news/2017/04/25/6195704.htm>

薩德，與中/韓能否正常關係發展，視為因果關係。文在寅如何平衡美、中兩強，其政治選擇正面臨進退維谷的困境。

參、文在寅外交平衡策略的效能分析

薩德部署對美/韓同盟具有重要的指標作用，但對中共卻視為影響國家利益的障礙。首爾如何在兩強中維持平衡，深值探討。

一、南韓平衡策略的邏輯

由於朝鮮半島在國際地緣戰略上的特殊性；夾處在美、日、中、俄等強國利害重疊的交匯地帶，南韓很難置身於大國權力競爭之外。南韓從建政以來，在國防戰略的選項上始終抱持著小心謹慎態度，以處理與強國之間的競合關係。尤其，在國防政策上必須能兼顧各大國的立場，同時還得面對強敵（北韓）的軍事威脅。對此，南韓國家戰略必須深耕經營以下三大部分：第一，繼續深化與美國的同盟關係；第二，建立與中共堅實的經濟合作關係；第三，積極推動多邊合作，降低北韓的軍事威脅¹⁹，才能有效保障國家安全。

美國在朝鮮半島的安全戰略目標，旨在嚇阻侵略、防止北韓使用核武或其他大規模的毀滅性武器，也要避免上述毀滅性武器流出朝鮮半島²⁰。美國面對北韓核武發展的戰略思考是運用「多邊機制」²¹以逼迫北韓接受聯合國及國際機制的規範，達到美國戰略安全的目的。中共的目標則是以確保半島地區的穩定及維持北韓的現狀為著眼，運用自己在多邊會談上關鍵的角色與地位，以擴大在東北亞地區的國際影響力。南韓的國防安全則須思考兩強的戰略意圖，才能從其間確保南韓的國家利益。

二、意圖降低「親美」的策略

本世紀以來，南韓受國家安全與區域經濟一體化雙重目標的影響下，其對外政策與許多亞太地區國家一樣，採取雙邊下注（Hedging）（或稱避險策略）的策略：軍事安全上強化與美國的同盟關係，而在經濟貿易方面則深化與中共的經濟合作，意圖在安全與經濟領域都保有優勢地位²²。因此，無論是美/韓的軍事同盟或者參加以中國大陸為主角的「東協10+3」²³的貿易協定。首爾政府的選擇仍以執行不過分地偏向某一方的平衡

註19：〈美國亞太地區兵力部署戰略析評〉，《美國戰略暨國際研究中心》。取材於青年日報針對該文件翻譯稿。民國101年11月25日，版3。

註20：James J. Przystup, 黃文啟譯，〈北韓問題的挑戰、利益與政策〉（North Korea: Challenge, Interests, and Policy）《國防譯粹》，第37卷，第4期，2010年4月，頁99。

註21：朝鮮問題解決的多邊機制是指「六方會談」，六方指的是由中共、朝鮮民主主義人民共和國、日本、大韓民國、俄羅斯聯邦、美利堅合眾國六國共同參與的旨在解決北韓核問題的一系列談判。該談判機制自2003年4月開始運作，至2009年10月北韓退出會談機制而終止。詳閱，〈六方會談〉，維基。網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AD%E6%96%B9%E4%BC%9A%E8%B0%88>（檢索日期：2017年5月22日）。

註22：亞太地區的中小國家中，主張「雙邊下注(Hedging)策略」者，認為美國既然無法改變中國，也不可能限制中國，但又需面對一個與美國存在競爭關係的中國崛起，認為美國除了與中國打交道，在可以合作就合作，該競爭的地方就競爭外，更需強化美國與其亞洲盟邦的關係，以備一旦中國崛起後無意融入美國所主導的區域秩序，美國在亞太的位置依然有所憑依，同時也可以強化美國對中國政策的強度與彈性。See, Dan, Blumenthal and Aaron Friedberg, "An American Strategy for Asia," AEI online, January 12 (2009). http://www.aei.org/publications/pubID.29144.filter.foreign/pub_detail.asp.

註23：東協加三(ASEAN Plus Three Cooperation, APT)是原東協會員國與中國大陸、日本和韓國等三個東亞鄰近國家的合作機制，又稱「東協10+3」、「ASEAN+3」等。三國分別於1997年12月16日在馬來西亞吉隆坡與東協發表聯合聲明，承諾基於相互的利益與責任，共同為亞太地區的區域和平穩定、經濟成長繁榮、社會文化發展等層面努力。詳閱，〈東

戰略，最為適當。

然而，針對薩德入韓部署的立場，朴槿惠的政治傾向明顯地倒向美國。美國也藉北韓導彈與核武威脅加劇為由，從2016年底至2017年4月間，讓部分的薩德系統快速部署。文在寅為導正前朝過分偏向美國的作法，其就任後隨即派遣特使前往美、中、日、俄等四國，意圖讓南韓的外交政策重新再度回到強國之間的平衡點位置。

南韓派遣的特使李海瓚，於5月18日與中共領導人習近平及某些中共重要外交人員會晤後，雙方針對薩德問題提出不同立場。中共反對薩德部署並將其列為會妨礙中國國家安全的重大威脅²⁴。李海瓚除表達「理解」中國的安全立場，也表示韓方將儘快找到解決該問題的對策。

派赴美國的特使洪錫炫與美國國家安全部助理麥克馬斯特會晤時，洪錫炫表達由於在南韓部署薩德需經過國會再次討論，且必須尊重人民的意見後，才能決定是否繼續部署薩德²⁵。美國國家安全委員會雖一再表示，基於美國國家安全之需求，撤離薩德為不可能之事。美國要求首爾必須概括承受前朝政府所留下的承諾。相對的，洪錫炫則向美

方表示：「薩德部署在程序上存在爭議，當前政府有必要將相關問題提交國會討論」²⁶。從上述特使及其協商的情況分析，文在寅政府趨向將其交付國會，以民意的方式來決定薩德的去留。

文在寅的政治立場與意識形態，主張以和平方式解決兩韓的衝突，但對於美國提供南韓安全保護傘，又視為不可或缺的條件，由於美/韓聯盟關係牽涉到南韓人民的生命安全。南韓首當其衝的是必須面對100多萬北韓傳統武裝部隊的立即威脅，以及數以千計的短、中、長程的飛彈威脅²⁷。基此，在不得罪美方又可實現其選前承諾的條件下，將薩德問題交付給國會或民意來決定，最符合其政治立場，也容易實現在美、中兩強之間取得平衡。

肆、中共在朝鮮半島的戰略博弈

一、反制美/日/韓三國軍事同盟的策略

2015-2016年間，美/韓為因應朝鮮不斷發射導彈及核武實驗的威脅，兩國決意在韓國部署薩德。美國建置薩德表面上是為防制北韓，但中共認為薩德的遠程雷達(X波段雷達偵測裝置)系統，可以監視中共在長江以

協加三)《東南亞國家社會研究中心》。網址：<http://www.aseancenter.org.tw/ASEAN3.aspx> (檢索日期：2017年5月21日)

註24：〈習近平會見韓特使李海瓚 韓方：探討解決阻礙兩國關係發展的問題〉《兩岸》(香港)，2017年5月19日。網址：<https://www.hk01.com/%E5%85%A9%E5%B2%B8/92252/%E7%BF%92%E8%BF%91%E5%B9%B3%E6%9C%83%E8%A6%8B%E9%9F%93%E7%89%B9%E4%BD%BF%E6%9D%8E%E6%B5%B7%E7%93%9A-%E9%9F%93%E6%96%B9-%E6%8E%A2%E8%A8%E8%A7%A3%E6%B1%BA%E9%98%BB%E7%A4%99%E5%85%A9%E5%9C%8B%E9%97%9C%E4%BF%82%E7%99%BC%E5%B1%95%E7%A%84%E5%95%8F%E9%A1%8C>

註25：〈韓總統特使與美總統安全助理談「薩德」未談費用問題〉《韓聯社》，2017年5月19日。網址：<https://kknews.cc/world/3jjoj58.html>

註26：〈韓總統特使洪錫炫：訪美成國超出預期〉《韓聯社》，2017年5月21日。網址：

註27：Stephan Haggard and Marcus Noland, *Famine in North Korea: Markets, Aid and Reform* (New York: Columbia University Press, 2007), pp.246-248.

北的所有軍事部署與部隊機動²⁸。在中共的認知中，因薩德攔截北韓導彈的效能不高，美國的真正戰略意圖是要遏制中共軍事崛起及瞭解大陸洲際導彈的位置，以降低中共洲際飛彈對美國形成的威脅。中共人民日報曾報導：「由於美國相信中國大陸的東風21D型攻船彈道飛彈已成為美國海軍自第二次世界大戰以來最大的潛在威脅，因此美國必須進行改變，以鞏固其在太平洋地區的軍事優勢」²⁹。在薩德部署上，美軍可以薩德的雷達系統掌握中共洲際導彈的相關位置及可能發射的場所。中共認為美國試圖將其防衛儘可能地推向亞洲大陸。因此，中共亟盡全力突破美國的封鎖線，設法讓薩德無法在韓國部署。

另外，近五年來中/日在東海地區的緊張情勢日益升高，美/日的軍事聯盟讓中共忐忑不安。美軍在南韓建置薩德很容易形成美/日/韓的三國軍事聯盟，共同對付中共的軍事威脅。基此，中共一直密切注意日本和美國的監控雷達、反導飛彈和戰機等可能威脅中共的投資作為³⁰。在日本東京附近地區，美軍已部署了2座強大的FBX-T預警雷達，這套雷達的情蒐能力和偵測範圍均已升級，其涵蓋範圍更包含了整個東海與中國大陸的東北地區。值得注意的是，日本和美國在東海地區常年維持了13艘配備強大神盾雷達系

統的驅逐艦隊³¹。而今薩德在南韓的建置將使美/日/韓三國的情報網更加完善。中共在太平洋的海上行動將被美、日海軍一覽無疑，對中共帶來巨大挑戰與威脅。

從國家安全角度分析，不難理解中共強烈反對美國在韓部署薩德。中共甚至以不惜犧牲兩國的外交與經濟往來作為報復，企圖強迫南韓放棄薩德的部署。雖然美國不斷強調是為因應北韓核彈威脅而非針對中共。但從美/中競爭的角度而論，中共的目標主在防止美、日、韓形成聯盟，對抗中共。

二、「抑制北韓核武發展」為中共大國謀略的手段

眾所皆知，中共對待北韓的最高指導原則，不願見到金正恩政權崩潰後，由美、韓主導朝鮮半島的統一。中共若失去了北韓的緩衝地帶，將直接面對由美、日、韓各種力量相互結合，直接威脅中國的安全。中共的兩韓政策必須維持穩定但為分立與對峙的局面，要達到此項目標就必須讓北韓政權得以鞏固。

2009年以來，中共為北韓最主要的經濟夥伴，控制了北韓90%以上的經貿往來³²。中共援助北韓除了能增強其對北韓的影響力，亦能讓北韓明白必須聽從中共的命令，否則將無法獲得經濟援助。然而，金正恩對於發展核彈及洲際導彈的決心，並不因中共經

註28：〈薩德招致中國報復韓國如何面對成難題〉《BBC中文網》，2017年3月14日。網址：<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-39265043>

註29：〈日本急欲採購的七種武器究竟成效如何?〉《人民日報》，2013年3月22日，版2。

註30：強森·霍斯雷格(Jonathan Holslag)著，國防部譯，《中共崛起-亞洲的和戰難局》(臺北：國防部譯印，2017年4月)，頁162。

註31：同註30，頁162、205。

註32：關於2000年以來中共與北韓的關係評論，請參見Scott Snyder, *China's Rise and the Two Koreas* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2009), chapter 5.

濟援助與否而鬆手。中共藉由經濟命脈控制北韓的手段，在金正恩的戰略思考中，似乎漸漸失效。殊值注意的是，中共與北韓有長達數百公里的邊界，北韓出現動亂將可能出現連中共都無法控制的難民潮，其嚴重性將直接危害中國大陸東北地區社會與經濟的安全³³。北韓深知中共的要害，因而對於中共的意圖，愈來愈知道如何反制，並從中找尋應對的較佳策略。

對中共而言，仍然希望將北韓拉回到多方的談判機制，以此作為與美國較勁的籌碼，藉由能控制北韓核武的能耐，以制衡美國，才能增強其在國際事務中的影響力³⁴。

三、北韓的戰略意圖

近2年來，金正恩不斷以試射導彈及核試爆，以挑釁美國與南韓，其目標是想快速成為擁核國家俱樂部的成員，以確保其政權不受美國的威脅。長久以來，平壤政權都是以「主體思想」作為統一整個朝鮮半島的藉口。平壤認為由於美國仍駐軍南韓，致使南韓仍活在美帝國的統治之下，唯有金氏王朝才具資格與能力對抗美國的殖民³⁵。金正恩為維繫其王朝的永續經營，將不惜一切手段發展核子武器，以期成為全球核子俱樂部成員國³⁶。

近期，由於中共在聯合國安理會上支持對北韓的制裁，因而公開批評與指責中共的

作為。雖然如此，中/朝之間的關係不致惡化，北韓依然會將中共視為最主要靠山。但在擁核及導彈發展方面，金正恩的策略是要讓區域中所有國家都承認其是可與中共及美國平起平坐的同等大國。值得注意的是，平壤當局對於中共的戰略利益及風險顧忌相對明瞭，未來他將持續且公開地發展核武。

雖然，中共對待北韓核武發展的作法深感不滿，但中共無法以強勢手段逼迫其放棄核武發展。如今中共已從過去監護者的立場，轉向須與北韓進行平等的對話者角色。尤其，當北韓的對外行為出現超乎中共可控制的框架，中共無法再像過去以言語嚇阻北韓，現今僅能加強與北韓當局的對話。對話中，可能需允諾北韓更多條件，才有可能制止北韓的脫軌行為。簡言之，中共的「棍棒」手段已漸失效，僅能給予更多的「胡蘿蔔」。

伍、薩德問題上的美/中競賽及文在寅的戰略思考

一、美軍對南韓軍方的施壓

南韓實際上無法拋棄美軍，而單獨應付北韓的軍事威脅及東北亞錯綜複雜的國際問題。美中兩國雖認為維持穩定的半島局勢對各方都為有利。但在薩德問題上，美軍仍以強勢作為，不斷逼迫南韓政府必須接受已進駐的事實。

註33：Dirk K. Nanto, Mark E. Manyin, Kerry Dumbaugh著，歐冠宇譯，〈中共與北韓的關係〉(China-North Korea Relations)，前引文，頁8-9。

註34：同註33，頁8-10。

註35：「主體思想」是北韓故領導人金日成於1955年12月提出，強調「要以朝鮮革命作為『黨的思想工作的主體』，即是在政治主要自主。獨立自主地制定和貫徹全部路線和政策，對外活動採取自主立場，行使完全的平等和自主權。北韓即是以「主體思想」的意識形態作為統一朝鮮半島的主要憑藉。轉引自中共國防部網站，http://news.mnd.gov.cn/big5/headlines/2011-12/19/content_4329143.htm。

註36：同註35，頁10。

美韓軍事聯盟已超過60年，南韓軍方長期受美式的軍備援助及軍事教育影響下，大多將領(甚至整支軍隊)都支持美國的立場—繼續在韓部署薩德。尤其，在對付北韓的立場，軍方高層大多堅持以強硬手段壓制北韓的導彈試射與核彈試爆。美國因握有美/韓聯盟的戰時指揮權，美軍不斷地對南韓政府施壓，要求儘速完成薩德部署。

值得注意的是，2017年5月25日南韓國防部涉嫌故意隱瞞總統，讓四輛薩德反導彈系統的發射車暗中運進韓國。文在寅知悉後，表示非常震驚並下令徹查軍方的失職³⁷。此一事件不僅暴露出韓國軍方與統帥權的爭議，也讓美韓之間的同盟問題與統帥主導權的問題再次浮上抬面。嚴重的是，文在寅與國防部之間的指揮與信任問題出現嚴重分歧。文在寅雖獲民間高度支持，但面對軍方支持美國的立場與美軍的施壓，文總統僅能將薩德問題交由國會，以民意為理由作為其政策的最後裁決。

二、限制北韓核武發展為中美合作的競合點

在核武發展方面，中美都同意以多方會談方式作為協商機制，維持朝鮮的「無核化」，以期和平解決當前危機。但從中、美兩國的政治目標來看，中共極不希望朝鮮半島出現動亂(或戰爭)。相較於美國，一方面畏懼朝鮮半島發生動亂，會超出所能控制的範圍。屆時美國必須動員大批官兵赴韓作戰。

戰爭中，也可能造成美軍重大傷亡，導致而來的是政治危機。中/美雙方為管控戰爭可能帶來的風險，都以「無核化」及「和平解決衝突」為基本立場。因此，南韓的國家安全仍將依靠在美/中的戰略框架(戰略競爭)大致底定後，才能有所因應。

三、南韓國家目標與國家安全政策的籌劃

對南韓現今國力而言，其綜合國力早已超過北韓，南韓軍事的統治能力也優於北韓。文在寅所屬政黨的目標是希望在與北韓進行雙邊對話(談判)中，藉由其優勢經濟與軍事實力，從中掌握談判主導權，同時也可運用對話機制防止北韓的核擴散，並加速北韓的開放政策³⁸。基此，南韓當前國防安全政策的思考釐清如下：

(一)建立可達全面安全的國防能力

根據南韓「國家安保總檢討會議」主席李相禹在2011年5月18日提出的分析報告，南韓國防必須從過去的「防衛」態勢，轉變為「嚇阻」態勢，改變長期以來的被動處境，並且在第一時間嚇阻北韓發動挑釁與攻擊的意圖³⁹。此一目標需能發展全面性的韓美安全合作，並與中共維持良好關係，才能防止戰爭的發生。

(二)建構新的軍事力量與高強度的經營效率

為革新整體國防架構並實踐自主國防，南韓國會制訂「2020年國防改革」

註37：〈四個薩德發射器運抵 韓國總統竟不知情 文在寅「震驚」下令徹查〉，香港01，2017年5月25日。網址：<https://www.hk01.com>

註38：宣玉京(韓)，〈韓國對朝人道主義援助及其政策〉，《現代國際關係》，2012年，第5期，頁64。

註39：蔡明彥，〈天安艦事件對東北亞安全情勢的衝擊〉，臺灣新社會智庫，2010年6月15日。

(National Defense Reform 2020)法案之目標⁴⁰。藉由強化文化領導，著重參謀首長聯席會議與聯合作戰角色、保障長期國防預算獲得，以及精實軍事組織，將繼續建構精銳的專業軍隊，以能順利完成指揮權轉移之目標⁴¹。

南韓國防部計畫在首爾市以北的非軍事區，將從原本距離約30-40公里，縮短到15-20公里。同時把首爾的弱點轉為優點，發展多層次管理機制，快速而有效的動員大首爾地區的人力與物資，並轉移給前沿部署的部隊，因此，必須有效整合產業能力、後備兵力，才能因應立即遭受的威脅⁴²。依據韓國國防部的規劃，韓國總兵力將從現在約655,000人精簡至2020年的517,000人，精簡幅度達25%。在軍隊組織結構方面，重點在尋求建立一個足以因應現存北韓威脅及未來多方面威脅的軍隊結構⁴³。

(三) 擴大發展美韓軍事同盟與外交合作延伸

雖然文在寅政府任期中可能會要求美/韓的戰時指揮權交由南韓，但仍會強化與美國的軍事聯盟關係，因為駐韓美軍仍將在朝鮮半島的戰爭危機中，扮演關鍵角色⁴⁴。首爾政府為了擴大更多層面與領域的聯盟，其國防軍會依據新的國際環境，將原本局限於軍事安全領域的韓美軍事同盟，發展成為全

方位的、各種議題式的合作同盟。未來美/韓軍事同盟關係發展將與政治、外交各領域結合為一，並將其同盟關係建構在雙邊、地區乃至全球的範疇內⁴⁵。美/韓同盟範圍也將從朝鮮半島向東北亞全區域發展，才符合南韓未來政治與安全情勢的發展。

(四) 南北韓進行直接會談以化解軍事衝突

文在寅上任後的重要任務，希望透過對話和牽制雙軌並進的方式去和北韓政府溝通，才能有效地達成這個目的。為此，南韓一定得和中共恢復原先的友善關係，因為中共始終是牽制北韓的最有效的力量⁴⁶。如何在美國的保護傘之下，又能得到中共國際政治與經貿合作，文氏必須在薩德問題上設法滿足中共的要求。北韓目前的戰略目標是儘速發展洲際導彈及核武力量。金正恩認為只要有上述兩項能力，北韓將直接跳脫出多邊協商機制，直接可以核武國家的身分與美國平起平坐的進行談判。

文在寅在限制北韓核武發展上，不得不與美中站在同一陣線，此舉又直接惹惱北韓。由此可知，文在寅意圖實施南北直接對話的理想，仍需依靠中共的支持，才有機會達成其目標。

陸、結語

註40：B.B. Bell and Sonya L.Finley, 李育慈譯，〈掌握作戰主導權的南韓〉(South Korea Leads Wafight)，前引文，頁90。

註41：同註40，頁89-90。

註42：林佳蓉、林柏州，〈南韓反不對稱戰略研析〉，《國防情勢雙週報》，第39期，民國101年1月18日，頁17。

註43：同註42。

註44：B.B. Bell and Sonya L.Finley, 李育慈譯，〈掌握作戰主導權的南韓〉(South Korea Leads Wafight)，前引文，頁92-95。

註45：〈「核峰會倒數計時1天」韓美首腦會晤 決定加強聯合防衛態勢應對朝鮮挑釁〉，韓聯社，2012年3月25日。

註46：王昱翔，〈文在寅的中國挑戰〉，風傳媒，2017年5月18日。網址：<http://www.storm.mg/article/272948>

由於南韓特殊地理位置與北韓長達近60多年的軍事對峙，南韓無論過去或未來其政權都必須適當地與中、美兩國相處融洽，才能獲得安全保障與經濟發展。

美/韓聯盟仍是南韓國家安全的首要考量，此一安全問題又緊緊圍繞著朝鮮核武發展的嚴肅問題。南北韓的軍事糾葛、美中兩強的較勁都具有影響兩韓朝向衝突或和平方向發展的重要力量。因此，薩德問題正考驗首爾政府的政治智慧，文在寅如何在兩強之中取得平衡，又能獲得大國支持，甚值深思。

文在寅的平衡外交策略現正逐步展開。南韓想恢復與中共緊密的經貿關係，必須犧牲薩德在韓的部署。相對的，南韓想獲得美國的完整保護，則需讓薩德系統完整地建置。此舉，必然無法獲得與中共經貿合作的紅利。中共能否在薩德問題上逼迫美國退讓，

則需視其有無能力強迫北韓放棄核武發展。上述一連串的相關問題，直接影響文在寅的政治抉擇。美/中在朝鮮半島的競爭，仍然會維持著「鬥而不破」的關係，但輸贏則決定於南韓政府的戰略選擇。

從目前趨勢發展及文在寅的政治動向來看，南韓似乎想以技術方式(環境評估、國會表決、…)讓薩德部署遭到「自然出局」的命運。一旦南韓放棄部署薩德，然北韓的威脅不減反增。文在寅政府可能會面臨重大的政治危機。美/中的競爭將愈演愈烈，朝鮮半島的安全問題又會再次震撼全球。 ⚓

作者簡介：

胡敏遠先生，陸軍官校72年班、陸院85年班，戰爭學院87年班，戰略研究所91年班，國立政治大學外交研究所碩士，政治大學東亞研究所博士，現服務於國防大學戰略研究所助理教授。

老軍艦的故事

恆山軍艦 PF-839



運補護航及各項演訓。民國59年3月至6月，該艦與玉山艦、安陽艦納編敦睦遠航支隊訪問泰國、菲律賓、韓國、琉球等地，達成宣慰僑胞與敦睦邦誼的任務。民國62年8月1日，因艦體老舊，維修不易，功成除役。(取材自老軍艦的故事)

恆山軍艦原為美海軍HERNOD號，編號APD-121，由美國伯利恆造船廠建造，1944年11月3日成軍服役。

民國55年9月，美國依據軍援政策將該艦售予我國，於民國56年1月6日拖抵左營港，1月21日由總司令馮啟聰上將主持升旗典禮，命名為「恆山軍艦」，隸屬海軍第一巡防艦隊。

恆山軍艦成軍後，執行海峽偵巡、外島