

国际问题研究报告

2023 年第 08 期

总第 102 期

山东大学国际问题研究院

山东大学东北亚学院

韩国《自由和平繁荣的印度太平洋战略》解析

自 2022 年 2 月美国拜登政府推出其“印太战略”以来，日本、加拿大、澳大利亚也纷纷推出各自版本的“印太战略”以适应新的国际局势变化。韩国在文在寅政府执政后期，总体上对美国的“印太战略”持谨慎态度。但尹锡悦执政后一改文在寅的“等距离外交”路线，对美国“印太战略”展现出积极态度。2022 年 12 月 28 日，韩国政府发布了《自由和平繁荣的印度太平洋战略》(简称“韩国印太战略”)。当前，地区形势错综复杂，美国拉拢韩国的动作愈加频繁，韩国也表现出更加积极配合美国战略的姿态。因此，细致回顾韩国的战略文件表述对判断东北亚地区局势有十分重要的意义。

一、“韩国印太战略”的要点

“韩国印太战略”提出了自由、和平、繁荣的三大愿景：强调要推动自由和人权的进步，保障国家的主权和自由，扩大合作以巩固地区的和平与稳定，促进经济贸易自由化，加强地区基础设施建设以实

现地区繁荣；该战略还提出包容、信赖、互惠三大合作原则，强调可以接纳与不同发展模式和不同文化背景的国家合作，增进国家间互信程度并在发展过程中相互支持。该战略共设立了九个重点课题：建立基于规则和规范的秩序；促进法治和人权合作；加强核不扩散及反恐合作；扩大全面安全合作；扩充经济安全网络；加强高新科技领域合作，消除地区数字鸿沟；主导气候变化及能源安全领域的地区合作；增进有针对性地发展合作伙伴关系，为地区发展作出贡献；增进相互理解，促进人文交流。

“韩国印太战略”有两大突出点。第一，它不同于美、日、澳等国将中国单纯视为战略竞争对手的定位；第二，该战略展现出了尹锡悦政府的外交雄心：既注重地区，又注重全球，既注重高政治领域，又兼顾低政治领域。不过，虽然“韩国印太战略”不像日本那样直接定位于应对来自中国的挑战，但仍有大量配合美国“印太战略”的意图。从该文件内容来看，既包含与美国同频的部分，又有与中国合作的部分，因此体现出韩国政府在外交上保持相对平衡的期望。

（一）注重与美国战略协同

首先，“韩国印太战略”包含的九大课题之首便是建立“基于规则和规范的秩序”。韩国并未说明基于什么规则，是普遍的国际规则还是特定美国的规则，但韩国自身已经被美国纳入到了其“印太战略”中，并且作为重要一环被美国寄予厚望，因此，韩国的国家利益和政府意志在很大程度上都要受到美国战略的影响，其自身在地区战略格局中处于美国战略的从属地位。

其次，强调“价值观先行”。“韩国印太战略”将“自由、民主、人权、法治的价值观共享是维护东北亚地区和平稳定的基础”列入其中，这与美国推行“价值观”外交异曲同工。虽然“韩国印太战略”

强调是一个“包容”的战略，不针对任何的特定国家和地区，但是在韩国政府的外交表态和实际行动中，都有很强的价值观取向。鉴于此，美国国家安全助理沙利文就评论道，这显示了尹锡悦总统和韩国人民捍卫法治和民主的普遍价值观的意愿。

再次，强调同盟合作。与“价值观合作”关系密切的就是同盟间合作问题，“韩国印太战略”响应了“印太经济框架”和“四方安全对话”构想，重视韩美，韩美日同盟的作用。报告称“加强韩国与美国的安全联盟，使其安全伙伴关系多样化，并由此设想一个自由、和平和繁荣的印太地区”。韩国尹锡悦总统执政后加强了对美联系，并且着手解决韩日冲突问题，改善韩日关系。

最后，关注地区安全局势。“韩国印太战略”一改韩国政府不常主动对台湾问题发表看法的惯例，主动提出了要保持“台湾海峡的和平与稳定”，反对“以武力改变地区现状”，支持“南海的航行自由”，强调海上通道以及航行安全的重要性。这些表述与美国立场一致，特别是在南海问题上，也有相关表述。韩国对地区安全局势的表述，仍然不具备独立的属性，主要是为了配合美国的战略实现。至于韩国为何重提南海问题和台湾问题，有韩国自身利益的考量，即在南海和台湾问题上站队美国，可以作为加强与美日关系，换取对朝威慑的一种利益交换。

（二）涉及中国部分

首先，“韩国印太战略”将中国作为重要合作对象的定位没有变，明确“中国是在印太地区实现繁荣与和平的主要合作对象”，“为实现印太地区的繁荣与和平，应立足于国际规范和规则，以相互尊重和互惠互利为基础，与作为主要合作国家的中国追求共同利益，打造更加健康、成熟的韩中关系。”“不论是经济领域的韩国外贸还是政治

安全领域的朝核问题、半岛统一问题，韩国在这些问题上都离不开与中国的合作。”不过把中国位列韩国主要合作对象的第三位，位列美国和日本之后。虽然随着中美竞争的日益加剧，韩国可能会进一步推进“去中国化”，但从现实出发，韩国与中国采取合作的态度，仍然是维护韩国经济发展和维护地区安全的最优选择。

其次，“韩国印太战略”对维护自由贸易的表述与中国的一贯立场相符合，明确主张开放的自由贸易政策，反对过度地将经济问题安全化，支持和平协商对话解决问题，支持不同体制的国家间以和平的方式开展竞争与合作，构建“包容”的地区和国际秩序。韩国是外向型经济结构，韩国的成功很大程度上就是依赖对外贸易，是自由贸易政策的受益国，破坏自由贸易的行为和逆全球化并不符合韩国的利益。为此，韩国政府一再表示，自由贸易是不可抛弃的。这些表述在美国运用经济手段围堵中国的今天显得尤为重要，也因此成为中韩维系双边关系和推动地区合作的重要基础。

二、韩国的“外交战略转向”

“韩国印太战略”体现出尹锡悦政府的外交战略转变方向，体现了配合美国“印太战略”的态度。该战略是韩国政府推出的首个地区外交战略，被外界视为“尹锡悦主义”的支撑文件。文件主要包含四大考量：对朝鲜实施安全威慑，以推动朝鲜半岛无核化进程；以加入“印太战略”为杠杆，重塑中韩关系，从而缓解安全困境；推广“韩式民主价值观外交”，以提升韩国在地区秩序中的地位；推进“东盟政策”，以寻求经济新增长点。

“韩国印太战略”体现出韩国试图扮演更重要国际角色的决心。韩国外交部长称其为“韩国外交政策史”的分水岭，展现出韩国拓展

外交视野，跳出东北亚，建设成为“全球枢纽国家”的外交雄心。韩国认为应展现自身作为自由贸易领导者的形象，扩宽外交范围，达到联通各方利益的效果，这将不仅仅有利于韩国维护其国家利益，更有利于提高其国家地位与国际声望，满足韩国人对更积极的全球参与的需求。

在强调同盟关系方面，“韩国印太战略”强调了韩美日合作的重要性，尹锡悦政府在解决困扰韩日关系的历史问题上的举措，在文件中都有所体现。尹锡悦政府一上台就确立了“面向未来的韩日关系”这一政策基调，所谓“面向未来的韩日关系”指的是对前任文在寅政府的对日政策进行“拨乱反正”，纠正过去偏重于半岛问题的外交路线，重视韩日两国应对中美竞争的协同效应。在实际行动方面，尹锡悦政府先是确立了对日外交的优先地位，尝试打破韩日关系长期僵冷的局面，推出对日问题解决的一揽子计划，并希望通过韩日首脑及其他高层互访重建信赖关系；谋求将历史问题、经济合作、安全合作等打包解决，最终实现韩日关系的正常化。为此，尹锡悦政府采取了低姿态、务实性的外交策略，对日开展积极外交。包括派团访日，通过多边场合协调两国领导人会晤，逐步为四月的对日国事访问做好铺垫。在这个过程中，尹锡悦政府将有争议的《韩日慰安妇协议》（2018年被前任政府搁置，相关基金被解散）定义为两国签署的正式协议；在朝鲜战争爆发72周年纪念日、三一纪念日等重要纪念场合针对韩日关系发言，表明继续加强与美日等核心友邦合作的决心；此次推出的韩财团“代赔”方案，其实也可以看作为对日一揽子计划中的一部分。

“韩国印太战略”对中美两方的表述也微妙地体现出韩国目前在中美之间寻找新的战略平衡的努力。韩国是否进一步与中国进行脱钩，

目前战略的推出是否只是韩国的权宜之计，还将取决于未来韩国国内政治经济的发展状况和中美竞争的发展趋势。就目前韩国夹在中美之间处于两难境地的现实而言，韩国推出其“印太战略”体现出了其面临国际局势失衡时试图构建新平衡的愿望。根据上文分析，一方面，韩国无法短期内承受与中国脱钩带来的经济上的冲击，朝核半岛问题也无法在中国不参与的情况下得以顺利解决；另一方面，韩国缺乏独立的防务自主权，面对朝鲜的拥核立场，韩国必然依托美国的支持，否则朝鲜半岛的和平构建无从谈起，这迫使韩国必须重新重视起与美国的双边关系。“安美经中”的平衡战略是几乎每一届韩国政府都要重视的外交政策，这是由韩国经济的特性和所处的地缘特性所决定的，文在寅政府坚持“模糊政策”并没有顺利改善中韩关系和南北关系，尹锡悦虽然明显地偏向美国，但是从现实考量，韩国需要正视和平衡美国与中国对其的双重制约作用。

总的看，韩国外交战略的推出，直接体现出其面对国际局势和地区局势的复杂变化所做出的反应。尹锡悦推翻文在寅谨慎参与美国“印太战略”的方针，一定程度上会对中国造成不利影响，为中韩关系蒙上一层不确定性的阴影；在中美竞争日益白热化的当下，韩美日同盟的加速构建势必会让美国在遏制中国的战略上添加新的筹码；尹锡悦政府忽视与朝鲜的沟通，让朝核问题和半岛局势再生变数；韩国加大在东南亚地区的布局也会进一步弱化与中国的经济依赖关系。不过，韩国发布其外交战略的本质是明确其国家的根本利益所在，体现了韩国政府对当前局势的根本看法以及解决之道。美国“印太战略”的推出，构建俱乐部式盟伴体系的做法，并不能从根本上解决韩国所关心的安全困境问题，韩国深入参与势必是与虎谋皮。从“韩国印太战略”中可以看出，中韩在经贸合作、维护自由贸易、拥护环境治理

等议题上仍存在较多重合部分，从这个意义上来说，中韩两国就存在着合作与对话的空间。在停滞已久的中日韩合作方面，借助韩日关系缓和机遇，推进中日韩自贸区的构建，加强中韩两国在实际利益方面的合作，对维护中韩关系、维护地区的安全与稳定是十分重要且必要的。

（撰写：杨延龙，山东大学国际问题研究院专任研究员，博士；刘成蹊，山东大学东北亚学院研究助理。）

国际问题研究报告

主编：张蕴岭 副主编：张景全 执行副主编：徐海娜

主办：山东大学国际问题研究院、东北亚学院

联系人：刘孟娇 电话：15854651231

报送：中央、山东省政府有关部门，山东大学学校领导、主要部门、学院领导

交换：国内国际问题研究机构