

朝鲜第四次核试后 韩国对外政策的调整与变化

朝鲜第四次核试之后，韩国的安全认知发生变化，朴槿惠政府大幅调整对朝政策，由合作与高压并举转向全面施压。在大国外交层面，对美国安全保护的依赖进一步强化，对美日韩三方合作的诉求有所上升，但这些举动却导致其与中俄关系出现了某种程度的疏离。

董向荣 / 文

世界上很少有国家像韩国这样，既享有战后“汉江奇迹”的经济繁荣，又深陷无处不在的安全枷锁。2016年1月6日，朝鲜不顾各方强烈反对，进行了第四次核试验，并声称是“氢弹”。2月7日，农历新年除夕，朝鲜宣布成功发射“光明星4号”卫星。作为朝鲜半岛问题的重要当事方，韩国认为朝鲜在拥核的道路上越走越远，原有的对朝措施无法应对新的安全威胁。为此，朴槿惠政府大幅度调整对朝政策，由合作与高压并举转向全面施压，动用手中有用的政策工具，力求切断朝鲜与外界的经济联系，阻止朝鲜拥核。在大国外交方面，韩国进一步倚重美国的安全保障，提出要部署“萨德”导弹防御系统，强化韩美日安全合作。韩国虽说要“继续重视与中俄的联系”，但“萨德”牌不可避免地损害了与中俄的关系。

韩国对当前地区 紧张局势的认知与基本判断

首先，韩国认为朝鲜的核开发与弹道导弹发射相联系，严重威胁韩国

国家安全。由于一个国家进行五至六次核试验之后一般就被认为是有核国家，因此当前是阻止朝鲜拥核的最后机会，生死攸关。韩国前统一部长官玄仁泽指出，“留给韩国的时间非常有限，如果错失此次机会或许将会后悔终生、后患无穷。一旦朝鲜将二者相结合开发出洲际导弹，那么国际社会近20年来的无核化努力将宣告彻底失败。现在韩国的危机感和紧迫感非常强。”^[1]

其次，韩国认为朝鲜国内没有能够制衡金正恩核开发的政治力量，必须从外界施压。韩国前统一部长官玄仁泽指出，“当前朝鲜金正恩体制下的外交政策，已经丧失了制约和均衡的机制。在恐怖感支配的社会中，谁能向金正恩提出所谓的‘合理化建议’？朝鲜如一辆没有刹车的快车，在核开发的道路上狂奔。”^[2]如不改变现状，朝鲜将会部署核导弹，韩国则将饱受恐惧与恐慌的折磨。

第三，韩国相信经济制裁是解决朝核问题的最有效手段。玄仁泽认为，“迄今为止，对朝鲜制裁措施中最有效的是冻结朝鲜在澳门汇业银

行(BDA)的账户”^[3]。2005年9月，美国把与朝鲜有贸易往来的BDA指定为暂定洗钱嫌疑对象之后，要求其冻结2500万美元的朝鲜资金。第四次核试验后，联合国安理会的制裁决议辅之以单边制裁。韩国期待新的制裁措施能够复制和放大BDA措施的效果，切断朝鲜的外汇流入，约束朝鲜的核计划。

第四，韩国主流舆论相信“萨德”系统有助于维护韩国的国家安全，认为“萨德”系统弊大于利的声音相对边缘。韩国KBS和联合通讯社2016年2月11—12日进行的舆论调查显示，67.1%的受访者认为，“为应对朝鲜威胁需部署‘萨德’导弹防御系统”；只有26.2%的受访者认为，“考虑到中国等国的强硬立场不要部署‘萨德’”。^[4]韩国亚洲大学中国政策研究所所长金兴圭教授持相对谨慎的立场，他撰文指出，“通过美国‘声东击西’式地打压中国是非常危险的想法，也是不可持续的，失大于得的可能更大。‘萨德’部署问题，中美应通过战略对话予以处理，在此过程中应充分表达韩国对于安全的忧虑，发



朝鲜第四次核试后，美韩同盟关系得到进一步强化。图为2016年3月13日，美国尼米兹级“约翰·斯滕尼斯”号核动力航母抵达韩国釜山作战基地参加代号为“关键决断”的韩美例行大型联合军事演习。

挥外交努力将中美引向合作而不是对立。部署‘萨德’的争议，如果走入朝鲜希望的那种框架，韩国将可能成为大国政治、朝鲜离间、新冷战到来、国际资本等虎视眈眈的囊中之物”。^[5]

朴槿惠政府对朝政策的变化： 全面中断开城工业区是转折点

一般认为，近20年来韩国的对朝政策可分为两个时期：一是1998—2008年间金大中政府和卢武铉政府时期，韩国“进步政府”对朝鲜实行“阳光政策”与“和平繁荣政策”；二是2008年以后，李明博和朴槿惠的“保守政府”实施对朝强硬政策。十年“进步政府”的政策基调是和解与合作，重视与朝鲜的沟通，实现了两次首脑会晤。其间，韩国积极参与六方会谈。但朝鲜还是在2006年进行了第一次核试验。韩国国内的强硬派指责对朝经济支援导致朝鲜开发核武器。2008

年李明博政府上台后，对朝政策转向强硬，提出“无核、开放、3000”政策，诱导朝鲜发生变化。然而，朝鲜不但没有发生韩国所期望的变化，而且还在2009年和2013年进行了两次核试验。朴槿惠与李明博同属保守派、强硬派，她此前曾访问过朝鲜并会见了金正日，结合自己的经历、综合进步派和保守派的对朝政策，在竞选总统的过程中酝酿提出了“半岛信任进程”。朝鲜第三次核试验不到两周后，朴槿惠宣誓就职。新政府就任之初国事纷繁复杂，人事任命问题又相当棘手，朴槿惠很难专心应对朝核问题，没有实质性地调整对朝思路来应对变化的新环境，而是延续了竞选时的对朝承诺，推进信任进程。在此过程中，朴槿惠相对强硬而妥善地处理了2013年的朝鲜中断开城工业区事件、2015年的地雷事件，开展了离散家属会面活动，其对朝政策获得国内民众的支

持。

当前，另外一种划分方法正在显现，即以朝鲜第四次核试验后韩国关闭开城工业区为界，从1998年到2016年年初，都视为“包容政策时期”；2016年以后，转向对朝高压强硬政策时期。韩国总统朴槿惠在国会演讲中全面阐述了朝鲜的威胁性、时局的关键性和政策调整的必要性及紧迫性，表示要充分利用韩国手中的政策工具，强力应对朝鲜，阐述了关闭开城工业区的原因。这被视为韩国对朝政策根本性转变的重要节点。

韩国峨山政策研究院院长咸在凤分析认为，1998年以“阳光政策”为开端实施的包容政策一改以往韩国对朝强硬态度，实施至今已有近20年。在此过程中，尽管朝鲜发起多次挑衅，但成功的可能性微乎其微，保守政权上台后也一直保持着这一政策基调。韩国寄希望通过经济支援与和平交流

能够促使朝鲜实现无核化。现在韩政府想对政策做根本性的方向调整,要认定包容政策是失败的政策,重新回到对立和高压的方向上来,这是根本性的转变。前青瓦台外交安保首席秘书千英宇指出,2013年朝鲜第三次核试验后韩国就该这么做。相反,朴槿惠政府三年来一直实行的是包容朝鲜的政策,寄希望朝鲜能放弃核武器,这是不现实的。朝鲜第四次核试验是韩国抛弃不现实的对朝政策的契机。如果说第四次核试验与第三次相比有差异的话,就在于它击碎了韩国人的迷惘。朴槿惠政府的“半岛信任进程”是方向混乱的政策。这次国会演讲将以往的混乱彻底厘清,是以当前时局现状的深刻性、严重性为基础,寻找新的政治方向的契机。^[6]

此次韩国对朝政策转变的标志性事件是重新定性和全面中断开城工业区。开城工业区是2000年朝韩首脑《南北共同宣言》后启动的最重要的合作项目,2005年投入运营,关闭之前约有5.3万名朝鲜工人受雇于124家韩国企业,其中多为中小企业。开城工业区一般被看作南北和解与经济合作的象征。2016年2月10日,韩国率先采取紧急措施,撤离韩方人员。次日,朝鲜祖国和平统一委员会发表声明,谴责韩国政府“以朝鲜核试验和发射远程火箭违反联合国决议为由”中断开城工业园区运转,宣布全面封锁开城工业园区及附近的军事分界线,封锁朝韩管理区的西海岸陆路,关闭开城工业园区,并将园区划为军事管制区。

朴槿惠总统在国会演讲中,对开城工业区进行了两方面的重新定性:第一,该项目“助纣为虐”。朴槿惠指出,“众所周知,我们通过开城工

业区向朝鲜以美元方式支付的现金,仅去年就有1320亿韩元,截至目前共计6160亿韩元(约6亿美元)。我们支付的美元现金,大部分未用于提高朝鲜居民生活水平,而是上缴到负责研制核武与导弹的朝鲜劳动党指导部。一言以蔽之,我们实际上是在援助朝鲜政权开发核武器和导弹,而这一情况绝不可能再继续下去。”因此,韩国全面中断开城工业园区的运营,切断朝鲜外汇来源以阻止朝鲜核武器与导弹能力升级。第二,投鼠所忌之“器”。半岛出现紧急事态时,在开城工业区的韩国人极易沦为朝鲜的“人质”,束缚住韩国政府的手脚。朴槿惠在上述演说中指出,“2013年朝鲜单方面停止开城工业园区运营时,七名韩国国民被当成人质,扣押了约一月之久。为了他们的安全回国,我们曾煞费苦心”。为了避免类似情况再次发生,韩国政府此次未提前通知,采取了紧急措施,确保国民在最短时间内平安回国。从此,韩国在采取对朝政策时,无需再“投鼠忌器”。

如果说朴槿惠政府对朝政策有不变的话,就是其政策目标的核心仍然是“统一”。执政伊始,朴槿惠把国家发展目标确定为“希望的新时代”,提出“经济振兴”、“国民幸福”、“文化育成”、“构筑和平统一的基础”四大国政基调。“构筑和平统一的基础”是涵盖国防、外交、统一三大部门的政策基调。朴槿惠政府比近期任何一届韩国政府都更加积极地准备统一。为此,她在2014年1月6日的新年记者会上提出“统一大发论”,以扭转国内民众特别是年轻人对统一会降低生活品质、不愿意统一的认识。2014年2月25日,朴槿惠总统提出成立“统一准备委员会”,该机构由

50名政府官员和民间人士组成,直属总统府管理,朴槿惠担任委员长,旨在探索实现半岛统一的建设性方案,促进朝韩之间的沟通和民间交流。2014年,韩国《国防白皮书》指出,为“构筑和平统一的基础”,韩国政府将国家安保目标确定为:“守护领土主权与国民安全幸福”、“半岛和平稳固与为统一时代做准备”、“增进东北亚合作与世界和平发展”。要凝聚国内外对半岛统一的意志和能力,积极实现统一^[7]。在此次对朝政策调整中,朴槿惠严厉警告,“要让朝鲜惨痛醒悟发展核武器不仅无法图存,反而会加速垮台”。由于韩国判断在外界高压、内部不稳的情势下,朝鲜的政治不可持续,所以韩国比以往任何时候都更加积极地应对“统一契机”可能会随时出现的局面。

韩国与大国关系的调整

韩国的外交战略一向是围绕着“四大国外交”来展开,基轴是韩美关系。朝鲜第四次核试验之后,韩国与四大国之间的关系都做了调整。朴槿惠在国会演说时指出,“我们不仅要与同盟国美国加强合作,更要加强韩美日三国间的合作。同时要继续重视和中国及俄罗斯的关系”。这意味着韩国的大国关系出现了明显调整。

第一,韩美同盟得到深化。与以往任何危机出现时的情景相类似,韩国总是通过采取加强韩美同盟的方式来应对,美国也很乐意顺势而为,巧妙地利用半岛危机加强在东北亚的军事存在。朝鲜第四次核试后,美B-52战略轰炸机、“北卡罗来纳”号核动力潜艇等战略武器接连在朝鲜半岛亮相,“鹞鹰”、“关键决心”美韩联合军演规模空前,针对性、刺激性大大

加强。韩国还主动回应了美国提出已久的萨德导弹防御系统议题。

第二,加强与日本的安全合作。在其前半个任期内,朴槿惠在历史问题上对日本保持施压态势,一直到慰安妇问题谈判有了初步结果、韩国推动重启韩中日三国首脑会晤。朝鲜第四次核试验后,日本作为联合国安理会非常任理事国,积极支持美韩对朝制裁决议。日本还推出了单独的对朝制裁的举措。韩国对日本的表态和行动比较满意。朴槿惠提出加强“韩美日”合作,肯定了日本的作用,也是美日韩于2014年12月签署《关于朝鲜核与导弹威胁的情报交流协议》备忘录之后,韩国再次重申加强与日本实质性的安全合作。

第三,声称“重视与中俄的联系”,韩中、韩俄关系难免会受到冲击。金兴圭教授认为,在朝鲜第四次核试后,朴槿惠政府的外交安全基调与此前已经完全不同,过去是“联美和中包北”,即维持良好的韩美同盟关系,同时改善对华关系,对美对华并重。通过这一政策,将朝鲜从同周边国家分离开来再予以包围,同时通过朝鲜半岛信任进程试图容纳朝鲜。现在韩国政策出现了巨大的转变,政策基调变成了“盟美牵中压北”,即加强韩美同盟,支持美国牵制中国,借美国之力改变中国的行为模式,试图颠覆朝鲜体制。^[1]

一旦出现朝鲜“挑衅”,韩中关系总会受到影响,主要原因在于:首先,在韩国看来,因为中国没能有效约束朝鲜,才会导致这些挑衅事件的发生。其次,中国对朝鲜挑衅行为的表态不够强硬,中国在对朝制裁中比较温和,与韩国的期望有很大距离。再次,朝鲜第四次核试后,“萨德”问题成为新的议题。中方认为“萨德”

超出防御朝鲜的范围,威胁中美、俄美战略平衡。韩国则认为“萨德”系统是自卫、防御性的。2016年2月7日,中国外交部紧急约见韩国驻华大使,就韩方宣布韩美启动正式商讨在韩部署“萨德”系统问题提出交涉,表明了中方的严正立场。2月24日,韩国外交部召见中国驻韩大使,对其称“萨德”问题会给韩中关系带来负面影响的言论表示抗议。受朝鲜核试和“萨德”议题的影响,中韩关系受损明显。

“萨德”牌是能够“一箭双雕”地既损害韩中关系、又损害韩俄关系的措施。韩国简单地认为主要是中国在反对韩国部署“萨德”,事实上,俄罗斯的反对声音并不弱。半岛距离俄罗斯的核心区域比中国的核心区域要远得多,即便如此,对于有损于俄美战略武器平衡的反导系统,俄罗斯也是坚决反对。中俄在联合国安理会层面同意对朝鲜进行史无前例的强硬制裁措施,已经充分表明两大安理会常任理事国对于朝鲜核试验的立场。如果美韩的反制措施远远超过应对朝鲜之需要,中俄当然会坚决反对。2016年3月中国外长王毅访问俄罗斯后中国外交部发言人表示,美国在韩国部署“萨德”系统远远超出朝鲜半岛实际防御需要,直接损害中俄战略安全利益,也将破坏地区战略平衡。这是对美韩发出的清晰信号,也是韩国始料未及的。

结 语

此轮朝鲜半岛紧张局势升级的起点是朝鲜第四次核试验和卫星发射活动。受此影响,朴槿惠政府大幅度调整对朝政策,由合作与高压并举转向全面施压。韩国力图让朝鲜知道,开发核武器不仅不能维持政权生存,还

会加速其垮台。为此,韩国进一步强化韩美同盟,强化韩美日安全合作。韩国从自身国家安全的角度采取对朝高压态势无可厚非,但这其中也蕴含过度反应带来新的危机的可能性:一是联合国安理会推出史上最严厉的制裁决议,美韩加紧了朝鲜的制裁和武力高压,短期内朝鲜很有可能“以强硬对抗强硬”的方式加以应对,地区局势进一步紧张的可能性在加大,朝鲜半岛受困于安全困境的状况会得以延续。二是部署“萨德”的提议,不可避免地损害了韩国与中国和俄罗斯的关系。这对韩国“四大国外交”所造成的损伤不可小视。三是韩国国内的分裂。朝鲜的挑衅行为给韩国实施强硬的朝政策提供了较为适宜的舆论环境,即便如此,韩国国内进步派并不见得会支持政府的行为。若因为朝鲜议题而导致国内政治力量严重撕裂,朴槿惠政府欲在其他议题上寻求在野党的合作会异常困难。■

(作者系中国社会科学院亚太与
全球战略研究院研究员)

(责任编辑:张凯)

[1] 玄仁泽,《阻止朝鲜拥核的最后一次机会》,载韩国韩半岛先进化财团著,“2016韩中东北亚论坛”会议论文集《东北亚和平繁荣的新课题》,2016年2月24日,第8页。

[2] 【韩】金兴圭,《部署萨德的国际政治与韩国的外交方向》,2016年2月22日,韩国庆南大学校极东问题研究所网站:http://ifes.kyungnam.ac.kr/kor/PUB/PUB_0501V.aspx?code=FRM160222_0001

[3] 同[1],第9页。

[4] 《国民过半赞成部署萨德和全面中断开城工业区》,韩国联合通讯社网站:http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/14/0200000000A_KR20160214048700001.HTML?input=1179m

[5] 同[2]

[6] 同[2]

[7] 【韩】韩国国防部,《国防白皮书》,2014年版,第34-35页。

[8] 同[2]