

新时期发展中韩安全合作的 意义、障碍与方向

王俊生

摘要:中韩安全合作对充实两国战略合作伙伴关系、维护朝鲜半岛以及东北亚的和平与稳定均具有重要意义。从双边关系发展规律以及中韩“萨德”议题的出现来看,也到了推动两国安全合作的时候了。两国安全合作尽管意义重大,但也面临巨大障碍,主要包括美韩同盟的负面影响,韩国部分人士对中国崛起的顾虑和战略误判,以及两国在开展双边安全合作方面的分歧。笔者认为,两国安全合作可从化解萨德系统之争,促进朝鲜半岛问题解决,以及加强东北亚区域合作三方面入手。

关键词: 中韩安全合作 意义 障碍 方向 萨德系统

一、中韩安全合作的意义

中韩安全合作在新时期具有重要意义。第一,两国安全合作是深入发展中韩战略合作伙伴关系的重要步骤。习近平主席和朴槿惠总统均高度重视中韩关系,并一致认为未来两国关系发展的重点不是提出新概念,而是如何充实双方战略合作伙伴关系,为此2013年6月朴槿惠总统首次对华进行国事访问时双方达成“充实中韩战略合作伙伴关系行动计划”^①。应该说,在中国周边国家中,中韩两国历史和人文联系最为紧密,经贸关系相互依赖不仅极为突出,而且显示出继续迅速发展的势头。但长期以来,中韩安全关系一直是制约两国战略合作伙伴关系发展的短板。中国对韩美联合军演并不赞同,韩国对于中朝关系也有许多误解与怨言,猜测与炒作

中国直接或间接帮助了朝鲜军力发展的报道不时见诸韩国媒体。可以说,中韩两国安全合作如果不能推进,那么两国战略合作伙伴关系深入发展会遇到瓶颈,反之,两国战略合作伙伴关系发展就有望进入新阶段。

第二,中韩安全合作对于维护朝鲜半岛和平与稳定具有积极意义。冷战后,朝鲜半岛安全局势对于中国周边安全局势,特别是东北亚安全局势具有牵一发而动全身的影响。美国与其盟国间安全关系呈现出相互依赖特点。中国与美国盟友间的安全关系越是紧密,越有望增强中美关系的稳定性,减少冲突爆发的可能。因此,中韩安全合作对于促进中美合作有积极意义,是维护朝鲜半岛和平与稳定的重要因素。

^① 《充实中韩战略合作伙伴关系行动计划》,新华网,2013年6月28日。http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/28/c_116319885.htm.

此外,中韩两国安全合作的紧迫性与重要意义还体现在以下方面:其一,安全关系在双边关系中具有自身发展规律,它往往滞后于经贸关系、人文关系,但当经贸关系、人文关系等发展到一定程度,如果安全关系不及时推动,由于其高度敏感性,一旦出现问题,就会迟滞经贸等关系的发展。自1992年建交以来,中韩经贸关系迅速发展、人文关系日益紧密,而安全关系则远远滞后。

其二,近年来中韩安全合作在两国最高领导人亲自推动下快速发展。2014年中韩已在两国空军和海军分别建立了热线联系,中国也是继美国之后第二个与韩国建立这种热线联系的国家。因此,有必要对于中韩安全合作现状进行评估,并对未来发展提出建议。

其三,近年中韩安全关系中的相关议题开始凸显,其中尤以两国围绕美国希望在韩国部署萨德系统(即“THAAD”)出现的争议最为突出。

二、萨德系统之争与中韩安全合作障碍

萨德系统目前仍处于试验阶段,但随着试验次数不断增多和技术逐渐成熟,伴随着美国“亚太再平衡”步伐,萨德系统下一步极有可能进入实际生产阶段并被部署在亚太地区。在这种背景下,美国以韩军拥有的“爱国者”PAC-2拦截导弹的拦截高度为20千米,不足以拦截来自朝鲜的弹道导弹为由,开始“鼓噪”,希望在韩国部署萨德系统。由于该系统在技术上对中国的威胁,以及中美关系及朝鲜半岛局势的复杂性和脆弱性,韩国是否部署萨德系统成为中韩安全关系领域极富争议的热点问题。

(一) 韩中对美国在韩国部署萨德系统的立场

美国政府对在韩国部署萨德系统的立场正逐步清晰化,其政府内部已开始正式讨论该议题,这就给韩国带来了一定压力。2015年3月12日,驻韩美军司令部表示,韩国有多个地方适合部署萨德系统,美方已非正式进行可行性调查。4月16日,美国太

平洋司令部司令洛克利尔出席国会参议院军事委员会听证会时表示,美国内部正在商讨有关在朝鲜半岛部署萨德系统事宜。美国国务卿克里5月18日访问首尔提及朝鲜的威胁时表示,“我们需应对所有的结果,这就是我们谈论萨德系统的理由”。^①6月25日,美国国务院负责军备控制事务的副助理国务卿弗兰克·罗斯再次证实美国政府正在考虑将萨德系统部署在朝鲜半岛。美方的理由除了表示要拦截来自朝鲜的导弹打击外,还包括保护驻韩美军及在韩其他美国公民。

截至目前,韩国政府对此奉行“战略模糊”政策,但由于政府放任学界、媒体等社会团体讨论,后者立场实际上更倾向于部署,这也许可以反映所谓“夹”在中美之间的韩国政府希望借民间立场“之口”表达其真实想法的态度。韩国政府的立场反映在其总统府2015年3月11日的表述上,即“3NOs”,“No Request、No Consultation、No Decision”意为美国未向韩国提出任何请求,因此韩美没有就此协商,也没有做出任何决定。4月13日,刚上任的韩国驻华大使金章洙在北京再次重申这一立场。5月20日,韩国总统府也再次重申这一立场。

韩国学界、舆论界多数意见是希望韩国能部署萨德系统,原因在于:其一,出于长期亲美政策。他们认为,韩美同盟攸关韩国“生死”命运,因此美国提出来就必须接受。否则一旦朝鲜半岛有事,美国可能弃之不理。其二,面对来自朝鲜日益提升的导弹和核武威胁。在舆论宣传下,他们相信萨德系统的确能有效威慑与抵御这种威胁。其三,部分韩国人认为,日益强化的美韩同盟提升了韩国对于中国的战略价值,部署萨德系统会强化美韩同盟。此外,中国压力带来的所谓“民族自尊心”反弹也可能起到一定作用。

对中国而言,“萨德”拦截高度达到150千米,即大气层的高层和外大气层的低层,这一高度段实际是射程3500千米以内弹道导弹的飞行中段,是

^① 《克里公开场合首谈萨德 称朝“威胁”系谈论理由》,中国新闻网 2015年5月19日。http://www.chinanews.com/gj/2015/05-19/7284989.shtml.

3500 千米以上洲际弹道导弹的飞行末段。由于朝鲜半岛由南向北共 1000 公里,东西横宽最大也就 360 公里,萨德系统所谓的拦截朝鲜导弹根本站不住脚。因此,中国明确反对。2014 年 11 月 26 日,中国驻韩国大使邱国洪表示,美国在韩部署萨德系统将给中韩关系带来负面影响。邱国洪指出,美在韩部署萨德系统让人感到其目的不在朝鲜而在中国。2015 年 2 月 4 日,中国国防部副部长常万全访问韩国时,就这一问题明确表示忧虑。^①5 月 31 日,在新加坡出席香格里拉对话会的中国人民解放军副总参谋长孙建国在会见韩国国防部长官时再次对此表示忧虑。

(二) “萨德”之争的发展趋势与争议实质

从美韩军事同盟特点及其以往经验看^②,美韩就萨德系统的谈判与部署似分四步走。第一步,美国政府内部讨论;第二步,向韩国正式提出讨论请求;第三步,韩国政府对此内部协商;第四步,美韩公开对话讨论,并决定是否部署。由此看来,目前已进入第一步。一旦向第二步“迈进”,韩国很可能面对美国压力不得不走向第三步、第四步。由于韩国国内保守势力以及右翼舆论压力,一旦进入第四步,在韩国部署萨德系统有可能呈不可逆转之势。

美韩在该议题的最终选项上无非有四种可能性。其一,韩国公开拒绝部署萨德系统;其二,韩国公开答应部署该系统;其三,以驻韩美军基地不属于韩国管辖范围为由,允许美国在驻韩美军基地内部署该系统;其四,继续战略模糊政策,实际上暂不允许该系统入韩。

考虑到上述韩国国内政治原因以及韩美同盟特点,韩国公开拒绝部署的可能性很小。同时考虑到中韩关系与中国的反对立场,韩国公开答应部署的可能性也不大。综合各种因素,尤其考虑到来自美国压力在增大,相对于战略模糊政策,韩国越来越倾

向第三种可能性,即:很可能以驻韩美军基地不属于韩国管辖范围为由,允许美国在驻韩美军基地范围内部署该系统。^③这种倾向还与韩国有可能误以为其已“顶住”美国压力加入了亚投行(AIIB)以及出席了中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利阅兵式,给予了中国战略红利,因而中国会理解并默认萨德系统入韩。

一旦萨德系统部署韩国境内,因其所拦截的实际是射程 3500 千米以内弹道导弹,这意味着美国全球导弹防御系统(MD)覆盖范围几乎涵盖了中国中东部城市。在战略上,该系统的部署还将产生以下影响:第一,将实质性推进美日韩三边军事同盟进程,亚洲版“小北约”将逐步成为现实。第二,韩国作为中国周边国家中对华经贸依赖最大、人文与历史联系最为紧密的国家,这一举措将在中国周边国家中起到一个非常恶劣的“先例”,即在经贸等方面从中国获益的同时,可以协助美国从安全上遏制中国。第三,将进一步恶化朝鲜半岛局势。朝鲜如果以韩国部署该系统为由进行远程导弹试射甚至核试验,半岛局势必将进一步恶化,中国的政策选择将更为困难。此外,由于当前中日关系的战略竞争特点,亚洲版“小北约”逐渐形成也事实上帮助了日本“围堵中国”。由此可见,该系统一旦部署在韩国境内,对中国而言是“绝对失分”。

对韩国而言,由于“三八线”距离首尔不过 40 公里,如果朝鲜进攻韩国,很可能使用短程导弹。“萨德”对朝鲜导弹的防御基本没有效果,反而会极大伤害中韩关系与朝鲜半岛局势,显然也是“失分”之举。它只对于强化美韩同盟与韩国保守派一直推动的美日韩三边军事同盟有一定意义。

相比而言,对美国则显然是“绝对得分”。这包括从安全上威慑中俄两国,从战略上离间中韩关系,在技术上加快美日韩三边军事同盟进程。

① 《常万全:中国明确反对美在韩部署萨德反导系统》,环球网,2015 年 2 月 7 日。<http://world.huanqiu.com/hot/2015-02/5623032.html>.

② 比如韩美两国围绕美国向韩国移交战时作战指挥权的讨论。

③ 笔者 2015 年 11 月 11 日、17 日、24 日分别会见韩国国防战略研究所、极东研究所、统一研究院学者时,他们也都以此为假设,想听取中方的看法,由此可从一个侧面看出韩国的态度。

(三) 萨德系统之争与中韩安全合作障碍

上述可见,讨论中的美国在韩国部署萨德系统一旦成为现实,将对中韩安全合作产生后患无穷的负面效果。中韩在这一问题上争议的实质从根本上反映出两国安全合作的障碍,主要包括以下几方面。第一,美韩同盟的负面影响。中国理解美韩同盟的历史形成原因及其对保障韩国国家安全具有一定的积极意义。从中国角度看,即使客观上中美在中国周边存在激烈竞争,但中国官方不仅从未表达过要做亚太地区“领导”的想法,而且多次正式声明期待美国在亚太地区事务上发挥建设性作用^①,这当然也包括在朝鲜半岛问题上。也就是说,中国不仅认识到也已经通过行动明确表示愿意与美国合作,共同解决朝鲜半岛安全问题。从韩国角度虽然也多次表示愿意与中国、美国共同合作,积极解决半岛安全问题,但在行动上仍不时有意无意地表露视韩美军事同盟为国家安全保障。^②应该说,这一思维不仅不符合共同安全、合作安全新理念,也远远滞后于东北亚地区已经发生重大变化的安全格局。

这一争议实质在于韩国究竟是希望将韩中关系与韩美同盟独立且并行发展,还是希望将韩中关系视为韩美同盟的补充,韩国对此显然存在不同意见。比如2014年习近平主席对韩国进行国事访问前,韩国期望很大。这也是习近平担任中国国家主席后首次单独出访某个国家,其对中韩关系发展的重视可见一斑。这次访问对于推动两国包括安全关系在内的战略合作伙伴关系具有重大意义。但当习近平主席从韩国回到北京后,一些韩国媒体开始逆转,负面评价这次访问。其中一个重要原因就是韩国不少保守阵营的人士担心美国所谓的“反弹”^③。如果韩国不能将对华安全合作在内的中韩合作真正从韩美关系框架中“剥离出来”,受中美关系影响,中韩安全合作空间将受到极大限制。

第二,韩国部分人士对中国崛起的顾虑。这主

要源自两方面:其一,地缘政治因素。迄今仍有韩国人认为,中国作为邻国的崛起将对韩国产生安全威胁。其二,意识形态因素。中韩两国意识形态不同,以及中国与朝鲜的所谓“特殊关系”,进一步强化了他们戴着“有色眼镜”看待中国,动辄以是否“亲共”、“亲朝”论是非。

战略误判也影响了韩国与中国的安全合作。如上所述,有些韩国人误认为日益强化的美韩同盟提升了他们对于中国的战略价值。实际上,美韩同盟,特别是某些超越半岛范围的安全合作与具体政策,比如在中国近海频频举行的联合军演以及美日韩三边安全合作,已经让中国颇为敏感与反感。

第三,两国对于开展双边安全合作的目的及性质也存在一定分歧。在中韩安全合作的主要目的上,韩国不少人希望以此共同施压朝鲜,中国则希望两国安全合作能巩固中韩关系,提升地区稳定,避免刺激朝鲜。中韩关于两国安全合作性质也存在不同意见。如上所述,韩国仍有不少人希望中韩安全合作应服从于韩美安全同盟,中国则希望两国安全合作是独立的,能促使韩国在对待具体问题时秉持事情是非曲直,进而在中美间奉行较为中立的立场。

三、中韩安全合作的努力方向

国家间安全合作一般规律是从低敏感的非传统安全领域向传统安全领域发展。从中长期来看,中韩两国安全合作可从两国渔业执法安全合作渐渐到沟通重要军事信息、高层军事互访机制化、联合军演等方面逐步推进。但从上述中韩两国安全合作的意义以及存在的现实障碍看,新时期两国安全合作当务之急应从以下方面入手。

(一) 化解萨德之争,扫清中韩安全合作障碍

考虑到美国对韩国的压力以及韩国国内舆论,

① 《中美联合声明(全文)》新华网 2011年1月20日。http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-01/20/c_121001428.htm.

② 这里并非批评韩国的自主性,韩国作为主权独立的国家,安全当然最终由自身决定,但其过于依赖美韩同盟也是客观现实。

③ 笔者当时正在韩国统一研究院访问,该观点源自与韩国一些学者的交流。

在韩国部署萨德系统问题上,中国所应追求的是有限理性目标,应促使韩国继续“战略模糊政策”,但实际上不允许该系统以任何形式在韩国领土部署。具体程序上,则要阻止从第一步向第二步,即由“美国国内讨论”向“向韩国正式提出讨论请求”发展。为此,需要中国以及地区相关国家共同从以下几个方面入手。

首先,该议题对韩国而言的“有得有失”论,是一种投机心理的反映。中国应清晰地向韩国传达立场,促使其放弃不切合实际的选择。中国对于韩国国家利益的重要性毋庸置疑,这尤其体现在韩国的经贸利益以及朝鲜半岛问题的解决上。需要强调的是,坚定的战略意志是清晰传达意图的重要组成部分。尽管在经贸利益与朝鲜半岛问题解决上,韩国对于中国的利益实现也至关重要,但是再密切的双边关系也应坚持底线原则。为了中韩关系健康发展,中国当务之急是要向韩国传达萨德系统事关中韩关系底线,为此也应发挥中国主流媒体作用,并有效利用韩国媒体影响。

其次,在萨德问题上要视韩国为解决问题的伙伴,而非单纯竞争对手。如上所述,萨德问题给韩国带来的“损失”显而易见,所谓“拦截与抵御朝鲜导弹威胁”显然是口惠而实不至,因此在阻止萨德入韩问题上,中韩客观上具有共同利益。朴槿惠总统是当今世界上唯一一位精通汉语的国家领导人,上任以来致力于发展对华友好关系。朴槿惠总统与国内保守势力呈现互相影响之势。一方面,在国内政经形势不佳,民意支持率频频降低的背景下,朴槿惠总统无疑不愿轻易得罪受美国青睐的国内保守势力。但另一方面,作为代表韩国保守政党胜选出来的总统,朴槿惠的意见对于保守派观点具有重要引导意义,从而对于国内舆论也具有重要引导意义。如果中方能就该问题对于中韩关系、朝鲜半岛安全局势的负面影响,成功并全面精准地向朴槿惠总统传递,促使朴槿惠总统能亲自表态目前讨论萨德议题时机还不成熟,那么就极有可能将目前讨论限制在美国国内,避免在韩国国内继续发酵。

再次,中国在解决朝鲜半岛问题上应加强与韩美两国的沟通协调。中国应该就在萨德议题上的关切,坦率地向美国传达,加强与美国沟通协调。中美在全球事务上具有巨大共同利益,双边关系具有全局性特点,所谓“萨德”入韩仅仅是中美关系中的一个议题。如果两国能坦率、深入地就此积极协调,在近几年中美两军加强交流背景下,可在一定程度上抵消美国部署的“动力”。

最后,可以就此加强与俄罗斯的积极协调。萨德系统入韩给俄罗斯带来的安全压力显而易见。2015年4月23日,俄罗斯驻韩国大使季莫宁在首尔召开记者会时表示,俄罗斯反对美国在韩国部署萨德系统。对韩国而言,在对日关系很难得到实质性突破的情况下,如果再因萨德系统与俄罗斯关系交恶,在地缘上将客观面对来自中、俄、日、朝四方压力的情况,这将远远超出韩国的地缘承受能力。

(二) 促进半岛问题解决,助推中韩安全合作

如上所述,由于中韩分别与朝美两国的关系使然,中韩安全合作对于维护朝鲜半岛和平与稳定具有重要意义。特别是鉴于目前朝美两国在解决朝鲜半岛问题上均面临一些政策僵化等因素,中韩两国可以先合作起来,进而拉动朝美向解决问题的积极方向发展。

朝鲜半岛问题是一个“问题群”,它具体包括以下问题:第一,朝韩关系问题。朝韩两国虽然并非半岛局势最重要影响国,却是最直接当事国。半岛局势波动往往围绕朝韩关系展开,双方常常通过彼此关系变化而撬动与大国关系的调整。第二,美朝关系正常化问题。朝鲜对此最为关注,多次所谓“挑衅性”举动的主要目的也在于此。第三,美韩联盟范围及驻韩美军的功能。美国和韩国均公开表示美韩同盟以及驻韩美军主要是为了应对朝鲜威胁。这也是朝鲜最为敏感的问题之一,特别是美韩联合军演。第四,朝鲜核武问题。这是目前解决朝鲜半岛问题处于僵局的症结所在。

为此,中韩两国安全合作应在重启六方会谈,实

现朝鲜弃核问题上开展更具实质性的合作。习近平主席 2014 年 7 月访问韩国时,与朴槿惠总统达成四点共识:一致强调实现半岛无核化,维护半岛和平稳定的目标;一致强调应遵守履行六方达成的《9·19 共同声明》;一致强调坚持推进无核化进程,解决各方关切;一致强调为重启会谈凝聚共识创造条件。^①中韩两国要清晰地向朝鲜传递出无论任何情况下都绝不会接受其拥核的信息,避免其误判。朝鲜 2014 年以来的外交努力中似乎什么都可以谈,唯独回避“弃核”议题,这显示出朝鲜可能存在误判,认为只要持续不断与坚忍不拔的外交努力,国际社会可能会像承认印巴那样,最终承认其核国家地位。从冷战后朝鲜半岛安全局势发展来看,朝核问题作为安全症结,是解决半岛问题绕不开的核心问题。解决思路还是要从结束朝鲜半岛冷战格局出发,从解决朝鲜安全关切的角度,一步一步务实推动实现朝鲜弃核,否则只是暂时回避问题。这个“定时炸弹”随时都会再次爆发,从而中断为缓和朝鲜半岛安全局势所做出的任何努力。

在六方会谈重启问题上,目前障碍主要在于朝鲜在“拥核”上的僵硬立场。奥巴马政府上台之初曾提出要与伊朗、古巴、朝鲜等三个美国敌人实现“握手”。目前来看,前两个目标的确实现了,但是在朝鲜问题上不仅没有实现“握手”,反而更为退步。奥巴马政府希望在任期结束前能在该问题上实现一定突破。^②为争取朝鲜公开宣布愿意回到《9.19 共同声明》,一方面,中国应保持对朝鲜的压力,加强与美韩协调,同时私下针对朝鲜关切做出明确承诺;另一方面,中韩应积极沟通,促使在美韩联合军演上,韩国即使不能取消,也应积极努力将军演转移到其他不太敏感的区域,降低军演规模与强度,

同时就军演和中朝两国实现一定程度的信息沟通。这样一来,就有可能推动朝鲜走向弃核,朝鲜半岛局势将有望实现很大改观。

(三) 加强东北亚合作,实现地区稳定与和平

相对于中国周边其他三个次区域(东南亚、南亚、中亚),东北亚地区安全困境最为严重。目前来看,包括中韩在内的各国采取的主要缓解路径是探寻经济共同利益,相互妥协以及管理安全利益冲突。东北亚地区安全困境主要是多边安全机制建设与多层次沟通的欠缺。而从理论以及其他地区经验来看,多边安全机制建设与多层次沟通是缓解安全困境最有效的手段。^③

东北亚安全困境严重且长期难以缓解的重要原因,在于多边安全机制缺失与各国间多层面有效沟通严重不足,这已严重制约了中国在东北亚地区推行区域政策从而更好落实周边战略的目标。在东北亚各国中,韩国是最早倡导建立东北亚多边安全合作机制的国家。出于缓解半岛紧张局势,保持与周边大国接触并平衡其影响的主要目的,从 1989 年 10 月韩国总统卢泰愚在第 45 届联合国大会发言中提出建立“东北亚和平结构”起,韩国开始酝酿建立东北亚多边安全机制,之后历任总统对此都有积极表态。朴槿惠总统上台后,提出东北亚和平合作构想。韩国政府积极姿态的背后也有强大的民意支持。韩国民意调查显示,有高达 80% 以上的学者与普通民众赞同建立东北亚地区多边安全机制。^④因此,中韩应积极合作推动建立东北亚多边安全机制。

本文作者:王俊生 中国社会科学院亚太与全球战略研究院 副研究员

责任编辑:李冰

① 《中韩梦交汇的历史性访问》,人民网 2014 年 7 月 5 日。http://opinion.people.com.cn/n/2014/0705/c1003-25242511.html.

② 从笔者与美国官员的交流中得出此结论。特别是 2015 年 7 月 30 日,笔者(同其他三位中国学者)与到访中国的美国六方会谈特使塞勒进行小范围座谈交流时,强烈感受到这一点。

③ 王俊生《“安全困境”的形成与缓解——以冷战后东北亚安全为例》,《教学与研究》2014 年第 11 期。

④ 李正男《韩国对中国在东北亚安全领域角色的认知》,《现代国际关系》2011 年第 11 期。