

歐巴馬政府的朝鮮半島政策 （2009-2012 年）

李 明

（政治大學外交學系教授）

摘 要

近年來美國經濟力量的下滑，與中國大陸的經濟和軍事力出現明顯對比。在此背景下，美國的「再平衡」戰略應運而生。美國及東亞盟國安全威脅主要來自北京和北韓，因此他們同屬「再平衡」戰略的對象。美國推動「再平衡」戰略，必然通過多重形式，包括增強與亞太國家軍事合作。經濟方面，美國推動《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》，以增強和東亞國家的經貿合作。在美國「重返亞洲」的框架中，朝鮮半島和平穩定成為焦點，惟南北韓關係迄未好轉。另北京對兩韓的影響也在增強，美國推行「再平衡」戰略時，同樣將承受來自北京的制約。

關鍵詞：重返亞洲、亞洲樞紐、再平衡、朝鮮半島、歐巴馬政府

壹、前言

小布希(George W. Bush)總統主政八年，2001 年美國在遭逢 911 事件空前之變局後，曾結合世界各盟國對恐怖主義勢力宣戰，因之小布希任內主要功績在於打擊國際恐怖主義、增進美國國家安全。他甚至不惜運用遭致質疑的「單邊主義」(unilateralism)外交，以是否支持

美國在伊拉克戰事劃分美國盟邦的親疏遠近，導致反對美國聲浪四起。及至 2009 年元月歐巴馬(Barack H. Obama)接任總統，伊拉克戰事基本底定，戰略防禦重點曾轉至阿富汗和巴基斯坦，而美國對於這兩國經過長期經營，外交戰略的成果比較顯著，最終在培植當地民主選舉政府之後，遂決定逐漸從阿富汗放手，讓當地國負責防務，美國始將關切重點轉至亞太地區。

此時美國領導階層從總統歐巴馬、國務卿希拉蕊(Hillary R. Clinton)到國家安全顧問及國務院，都提到了美國將重新規畫華盛頓與亞洲各國的關係，其共通點不外是美國充分領會亞洲對美國國家安全和利益的重要，並重申美國將重視亞洲、連結亞洲、支持亞洲和防衛亞洲。歐巴馬接任之前美國已爆發金融海嘯，經濟實力明顯下滑，必須逐年削減政府預算，包括軍事開支，以適應新局。美國相當部分的貨幣為外國所持有，持有美元最多的國家現為中國大陸，且持有數量仍快速增加，適時引發美國的危機感。

在此同時，中國大陸由於經濟崛起，顯現美國為首的西方世界面臨重大危機，北京無形中成為舉足輕重的力量。中國大陸領導人的信心增強，中國人的民族自尊心高漲，甚至西方學界也議論，到底中國大陸代表的國家資本主義、有限度的改革開放、集體式的政府領導，自稱不干涉外國內政，這樣的「北京共識」(Beijing Consensus)，是否會逐漸取代多年來美國塑造的「華盛頓共識」(Washington Consensus)？這個疑問顯示著美國的影響力下滑，而中國大陸影響力代之而起，更削弱了美國做為民主世界領導國家的角色，北京進而提供了開發中國家發展的另一種典範。¹同樣在此時，中國大陸的軍事力量也正在快速

1. 中國大陸的經濟騰飛在最近的十餘年和美國歐盟的經濟停滯與金融風暴成為強烈對比，即使是國際商務方面，美國與歐盟也逐漸失去和中國大陸競賽的利基。美國與歐盟過去多年可以給予貧窮國家經濟援助，再者，美國與歐盟區隔 1989 年天安門事件之後的中國大陸，並向世界提供自由經濟與民主政

增長，成為周邊國家共同關注的焦點。儘管中國大陸領導人多次強調，中國仍然是人口多、底子薄，不會搞對抗、不會搞稱霸，不過，往往又無法消弭外人關於「中國威脅」的顧慮。

長期以來朝鮮半島即是美國在東亞防務的重點，冷戰初期美國因為要防禦日本，所以南韓（或稱大韓民國）地位重要，形同將南韓視為防禦日本的前沿地帶。南韓在前總統朴正熙(Park Chung-hee)時代即以經濟發展著稱，至 1970 年代已成為亞洲四小龍之一，1997 雖遭遇亞洲金融風暴衝擊，1998 年旋即逐漸恢復，並調整經濟體質快速增長，為亞洲經濟發展傲人之地，亦成為 20 國集團(Group of Twenty, G-20)在亞洲的領航國家。由於南韓經濟實力和國際地位越發重要，美國更重視與南韓安全與美韓合作關係。但由於北韓屢次挑釁，朝鮮半島至今仍為全球最可能發生衝突之地，美國的「重返亞洲」(Back to Asia)政策，有相當成分也是在嚇阻北韓，遏阻北韓的蠢動，並力圖將北韓帶回談判桌和接受國際體制規範。

歐巴馬在第一任時即曾提到他的「亞洲樞紐」(Pivot to Asia)、或「再平衡」(Rebalancing)政策，展現出美國在亞洲增加影響力的企圖。2012 年歐巴馬連任之戰勝選，在亞太地區及世界政治經濟比重持續增大，重要性超過其他區域的背景下，歐巴馬在第二任內「重返亞洲」政策料將持續。²中國大陸已於 2012 年 11 月召開第十八屆中共黨代表大會，以習近平、李克強為首的第五代領導體制輪廓形成；2013 年 3 月全國人民代表大會與全國政治協商會議開議期間，習近平獲選為國

治的模式，不過這些優勢均快速消褪。這即是學者哈爾珀(Stefan Halper)所稱的「中國效果」(China effect)。請見Stefan Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (New York: Basic Books, 2010), p. 39。

2. 熊玠，〈分析美國大選與歐巴馬連任後的「亞洲主軸」戰略可能走向〉，《海峽評論》，第 264 期，2012 年 12 月，頁 8-11。

家主席，李克強獲選為國務院總理，已全面完成接班程序。³ 南韓亦於 2012 年 12 月 19 日舉行大選，新世界黨(Saenuri Party)黨魁朴槿惠(Park Geun-hye)以 51.6% 的過半數得票率，擊敗統合民主黨(Democratic United Party)候選人文在寅(Moon Jae-in)，成為韓國第一位女性總統，朴槿惠且已在 2013 年 2 月 25 日就職。⁴

朴槿惠與文在寅分別代表著保守與自由勢力，對北韓政策有較大的差異，前者主張要求北韓以放棄核武為前提改善兩韓關係，後者主張遵循金大中(Kim Dae-jung)與盧武鉉(Roh Moo-hyun)兩任總統時的「和平政策」，對北韓繼續釋放善意。朴槿惠曾主張檢討與北韓的交往關係，並要求謹慎互惠以建立與北韓的互信政策(*trustpolitik*, or *Trust-building Policy*)。故美國「重返亞洲」政策亦將面臨南北韓關係的相對作用。

處此複雜的東亞環境，以及各國政府快速的人事變遷，加以可能出現的突發事件，均檢視著歐巴馬「重返亞洲」政策的實踐。歐巴馬的此種外交政策出於何種考量、又如何啟動外交作為、又將與南北韓怎樣互動、對朝鮮半島安全的影響，都值得關心本區域安全者深入思

3. 〈兩會授權發布：十二屆全國人大一次會議決定李克強為國務院總理 國家主席習近平簽署主席令任命〉，《新華網：2013 全國兩會》，2013 年 3 月 15 日，<http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/15/c_115044550.htm>。

4. 〈強人的女兒朴槿惠 成南韓第一個女總統〉，《YAHOO!奇摩新聞》，2012 年 12 月 20 日，<<http://tw.news.yahoo.com/%E5%BC%B7%E4%BA%BA%E7%9A%84%E5%A5%B3%E5%85%92%E6%9C%B4%E6%A7%BF%E6%83%A0-%E6%88%90%E5%8D%97%E9%9F%93%E7%AC%AC-%E5%80%8B%E5%A5%B3%E7%B8%BD%E7%B5%B1-050211883.html>>；〈南韓首位女總統 朴槿惠就職〉，《YAHOO!奇摩新聞》，2013 年 2 月 25 日，<<http://tw.news.yahoo.com/%E5%8D%97%E9%9F%93%E9%A6%96%E4%BD%8D%E5%A5%B3%E7%B8%BD%E7%B5%B1-%E6%9C%B4%E6%A7%BF%E6%83%A0%E5%B0%B1%E8%81%B7-051249780.html>>。

考。

貳、美國東亞政策的內涵

美國介入亞太事務已久，蓋美國在第二次世界大戰開始後，已因對日作戰正式進入亞太，美國在戰後占領日本與朝鮮半島，太平洋已成美國的內海。1947 年的杜魯門(Harry S. Truman)總統時代，美國創建國家安全會議，做為總統對外政策的最高諮詢機構，不但沿襲至今，且為亞洲許多政府所仿效。1945 年 8 月日本投降後，美國占領日本並進行重整，使之去軍國主義化、去日皇神權化。朝鮮半島部分，美國與蘇聯肆行分割，以北緯 38 度線為界，於 1948 年 8 月及 9 月朝鮮半島上，成立了兩個意識形態、政治制度、經濟生活截然不同的南、北韓。在中國問題上，美國先是介入國共衝突，在國民政府失利之後，改以塵埃落定政策，試圖放棄國民政府另與中華人民共和國建交，不過這樣的局勢在 1950 年 6 月韓戰爆發後發生了重大的轉折。朝鮮半島在三年戰火中發生骨肉相殘的戰禍，數以百萬計的韓國人喪失生命。之後多年，美國在朝鮮半島和兩岸關係緊張時，仍常適時介入。

冷戰時期的美國，將介入的重點置於防止共產主義的擴張，冷戰結束後，又將注意力放在如何制止地區的衝突，因此對某些政權而言，美國是要仰賴的國家；相反地，對於立場不同的政府而言，美國是阻礙他們改變現狀獲取利益的絆腳石，被當成嚴厲批判對象。事實上，美國從未離開過亞太，美國對於亞太的關注更從未消逝。只是美國國力不如過去，無法同時因應各地出現的挑戰，美國亦無法單獨承擔區域安全的責任。

二次大戰結束後多年，美國的國力確實已經下降。其中原因不但是美國的經濟實力已不若二次大戰後初期，彼時美國的國內生產總值(Gross Domestic Product, GDP)約為全球四分之一，現已減少到只有 15%左右。其次，美國在國際上面臨的挑戰更多，世界格局的分化更趨

明顯，中國大陸取代了前蘇聯即現在的俄國，成為跟美國競爭最力的國際成員。中國大陸現已是全球第二大經濟體，與美國共同成為東亞地區的兩個權力中心，且軍力不斷提升，有意走向藍海海軍(Blue-water Navy)。北京倘若走向藍海，勢必衝破美國在太平洋的第一島鏈(First Island Chain)，顯係並非美國所願。再者，美國與中國大陸的互動是合作與衝突並見，也就是中共所稱的「既聯合又鬥爭」的局面，美國與中國大陸的合作，北京已獲得多項好處，包括中國大陸與美國在國際社會與國際組織的「共同治理」；倘與北京爆發衝突，美國更將難以應付。

在亞太地區，美國不單須應付北京，更要應付北韓，甚至是其他的突發衝突。北韓一直在核武問題上表現反覆無常，因此美國與北韓的互動方式常左右為難。美國在朝鮮事務上，無論採行何種政策，均引來南北韓其中一方的不滿。美國與南韓維持著安全保障條約，南韓在過去常必須委曲求全；美國在南韓維持駐軍，但南韓覺得美國常不與南韓事先協商，就急著與北韓進行接觸。因此美國與南韓之間過去常出現摩擦。⁵

歐巴馬在 2009 年 1 月 20 日宣誓就任第一任總統，國務卿希拉蕊即在 2 月 13 日至紐約「亞洲協會」(Asia Society)發表演講，她強調歐巴馬政府將加強與亞洲的聯繫，聲言將追求與北京的正向關係，這種關係將對美國的和平、進步與繁榮非常關鍵。希拉蕊也碰觸了北韓議題，她說美國「必須嚴肅對待北韓核武發展這項對東北亞安全最尖銳的挑戰」。希拉蕊也強調了歐巴馬重啟六方會談(six-party talks)作為解決方式的承諾，並誓言將與中國大陸、日本、南韓等國爭取重啟六方會談。希拉蕊說明美國願意和北韓建交並提供援助、幫助北韓人民提升經濟發展，以及以和平條約取代現存的兩韓停戰協定，但北韓必須

5. 李明，〈美國重返亞太：南韓的視角〉，《海峽評論》，第 261 期，2012 年 9 月，頁 12-16。

同意外界對它停止核武研發的認證。⁶ 這是希拉蕊第一次以國務卿身分，在赴東亞四國（日本、南韓、印尼、中國大陸）之前的發言，成為歐巴馬的外交走向的重要信號——美國將承諾將維持她在亞洲的領導地位。

美國學者敦寧(Dan Twining)認為希拉蕊的初次亞洲行，顯示美國將加強與亞洲聯繫並且建立、領導「亞太世紀」(Asia-Pacific Century)，下列數端蓋為致力方向：首先，在提升亞洲民主強國的興起，增進他們維護區域安全的意願。美國除應支持日本、印度之外，還須加大對印尼的支持。以印尼 2.35 億的人口，可以壓制北京的軍事擴張，並保證中國的和平崛起(peaceful rise)；第二，促進亞太民主國家的戰略合作。敦寧認為現在亞洲國家正在建構「民主安全協商」(democratic security concerts)，這是美國極應育成的。這些國家包括日本、南韓、印度、澳洲和紐西蘭。其中日本已經和澳洲、印度簽訂雙邊安全合作機制，美國應積極建立這種聯繫，相信這有利於中國大陸與當地的和平繁榮。第三，和北京維持一個合作又能管制差異的戰略架構。成功的美國亞洲政策，必須維持與北京的良善關係，但同時必須和其他亞洲國家加強聯繫，以建構一個多元的地區秩序(pluralist regional order)，以利美國的領導。⁷

2010 年 9 月，希拉蕊在美國外交關係協會(Council on Foreign Relations)說明美國外交政策，她說「當歐巴馬剛上任時，似乎美國已經在亞洲缺席了」，因此強調「美國將要回來」。在經濟戰線上，美國將擴充她與「亞太經濟合作組織」(Asia-Pacific Economic Coopera-

6. Stephanie Valera, "Hillary Clinton: We Are Ready to Listen to Asia," *Asia Society Online*, February 13, 2009, <<http://asiasociety.org/policy/strategic-challenges/us-asia/hillary-clinton-we-are-ready-listen-asia>>.

7. Dan Twining, "A U.S. Asia strategy for Hillary Clinton's trip," *Foreign Policy*, February 15, 2009, <http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2009/02/15/a_us_asia_strategy_for_hillary_clintons_trip>.

tion, APEC)的關係，這些 APEC 國家是美國最重要的貿易夥伴，美國將簽訂與南韓的自由貿易協定，並且將推動《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》(*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP*)，並且將加深和東亞高峰會議(East Asia Summit, EAS)的聯繫。⁸

2011 年 11 月，希拉蕊又在《外交政策》(*Foreign Policy*)期刊發表「美國太平洋世紀」“America’s Pacific Century”的專文。專文指出，美國在伊拉克戰事結束、繼之將從阿富汗撤軍之後，美國站在樞紐的一點(stands at a pivot point)。「過去的 10 年」，她說，「美國花費極大的資源在這兩個戰場，在未來的 10 年，美國必須機智地及系統地投資美國的時間與能力，使美國可最有效地維持美國的領導力、確保美國的利益、增進美國的價值」。⁹希拉蕊在這段話當中，清楚地說明了美國所以大幅調整外交戰略的原因，在於美國有餘裕、並關切東亞的事務。希拉蕊並未清楚闡釋美國「機智地及系統地投資美國的時間與能力」是為了因應什麼樣的東亞趨勢。想必中國的崛起及後續的影響，是其中重要的原因，另外則是包含北韓在內的不穩定因素，美國必須與盟邦加強合作共同因應。

美國的新太平洋區域政策，在於經過美國的努力，壓制核武器擴散、維持國際航道在商業與交流的自由與暢通，因為這些努力與美國的自由繁榮息息相關。除此之外，可使美國與亞太國家同時維持經濟繁榮、社會充滿活力，以及各國間更多的民間往來。而在行動上，根

8. U.S. Department of State, “Remarks on United States Foreign Policy,” *U.S. Department of State*, September 8, 2010, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/146917.htm>>.

9. Hillary R. Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century>.

據希拉蕊所言，美國要加強與盟邦間的雙邊同盟關係、並且同時深化包括中國大陸在內的實質關係、加強聯繫各區域的多邊國際組織，維持多個地區同時存在的軍事、人員和設施、提升貿易與投資，以及增進各國的民主人權等等。針對南韓，希拉蕊說得清楚：美國將與南韓增強軍事關係，以堅實的基礎因應北韓的挑釁。美國也與南韓同意，將在 2015 年年底，將戰時南韓部隊的指揮權移交給南韓軍方，以及 2007 年經雙方政府簽署的《韓美自由貿易協定》(*U.S.-Korea Free Trade Agreement, KORUS FTA*)，盡速經雙方國會批准生效。¹⁰ 再者，希拉蕊認為，美國與南韓已經走向了全球性的合作。經由 2010 年 20 國集團高峰會在南韓主辦，2011 年全球核能安全高峰會(*Summit of Nuclear Security*)也在南韓召開，以及南韓協助聯合國維持和平行動而出兵海地與阿富汗等國。以上各項，都是希拉蕊在美韓關係進展感覺相當驕傲之處，而咸信美國也正如希拉蕊所說，正在盡全力地拉抬南韓的國際地位，讓南韓成為美國在亞洲的堅定友邦。希拉蕊進一步指出，美國在跟亞太國家經濟交往時，要求國際貿易須有健康的發展及公平的競爭。她特別以美國跟南韓所簽訂的自由貿易協定為例，五年內雙方將去除 95% 的進口關稅，這樣的協定，將可支持七萬個美國的工作機會，美國將可增加 100 億美元，南韓的經濟成長也可提升 6%。她的結論是，關稅降低使雙方的產品更快速方便地接近消費者。¹¹

2011 年的 11 月希拉蕊與歐巴馬分別在夏威夷與澳洲坎培拉(Canberra)針對美國「亞洲樞紐」有清晰的闡釋。希拉蕊提及，歐巴馬政府

10. 《韓美自由貿易協定》經過數年的延宕，終於在 2011 年 10 月 12 日，美國國會投票通過了《韓美自由貿易協定》。2012 年 3 月 15 日，《韓美自由貿易協定》生效。請見 Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, “FTA Status of ROK – Korea-U.S. FTA,” *Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea*, April 22, 2013, <http://www.mofat.go.kr/ENG/policy/fta/status/effect/us/index.jsp?menu=m_20_80_10&tabmenu=t_2&submenu=s_8>。

11. Hillary R. Clinton, “America’s Pacific Century.”

急於擁抱亞太地區的重要性。許多的重要趨勢都出自亞洲、始於亞洲。亞洲有著將近一半的世界人口、最快的經濟發展，以及全球最忙碌的海港及海洋運輸線。同時也有因此所導致的軍備競賽、核武擴散、天然災害，以及嚴重的溫室效應和空氣污染等挑戰。21 世紀明顯地世界的戰略與經濟重心將在亞太。隨著伊拉克戰事趨緩、阿富汗情勢轉折，美國必須將注意力轉向其他地區，而亞洲正是那個機會之所趨。美國在當地的領導，從保障南中國海的自由航行、反制北韓的挑釁及核擴散，乃至持續的經濟榮景。而達成這項目標的主要作為，在於加強與美國盟國的雙邊安全合作、深化和興起中的強權關係、接觸地區性的多邊國際組織、擴增貿易與投資、建構廣闊存在的美國軍事力量，以及提升民主與人權。強調美國在亞洲的持續駐守，對於地區的安全保障極為重要。¹² 歐巴馬則在同年 11 月 17 日選在澳洲國會發表演說，強調美國澳洲安全保障的重要，並為美軍駐守澳洲提出要求與承諾。歐巴馬演說並提及美國必將對太平洋地區維持長期且大規模的關注，並與美國友邦保持進緊密聯繫。歐巴馬重申，美國是亞太國家，美國必將留守亞太。¹³ 綜觀歐巴馬的主張，他要將美國更多的關注置於亞洲太平洋地區，乃有「亞洲樞紐」的概念、進而是「重返亞洲」的說法，以及最近所稱的「再平衡」的政策取向。希拉蕊僅僅是在這個固定的框架當中，再極力地把歐巴馬的概念予以發揮。

2012 年 11 月，希拉蕊在澳洲西南部的伯斯(Perth)西澳洲大學(University of Western Australia)再度闡釋美國的亞太政策。她說，美國從沒有離開過亞洲，而且始終存在。特別是在 21 世紀，美國的存在尤其

12. U.S. Department of State, "America's Pacific Century," *U.S. Department of State*, November 10, 2011, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>>.

13. Office of the Press Secretary, "Remarks by President Obama to the Australian Parliament," *The White House*, November 17, 2011, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>.

是特別重要。美國支持印度的「東向政策」(Look East policy)，同時也支持澳洲的「西向政策」(Look West policy)，美國在澳洲達爾文(Darwin)駐守陸戰隊員，正是為了要協助印度與澳洲維護商業安全、因應自然災害，並且保障連結印度洋與太平洋的海上運輸線安全。不過，對於中國崛起，希拉蕊表示了正面的看法，認為美國將支持中國的和平崛起，幫助中國大陸成為負責任的利害相關者，希望看到中國大陸的逐漸開放社會和政治體制，給予中國人如同美國人與澳洲人幸運地享有的那些機會。¹⁴ 國防部長潘內達(Leon E. Panetta)也曾在 2011 年對美國的亞洲盟邦重申，美國將在亞洲太平洋地區駐守，以因應中國的崛起，美國也將會增強她在該地區的實力。¹⁵

不過，並非美國「重返亞洲」的政策或作為都得到各國認同。陸伯彬(Robert S. Ross)即認為美國新亞洲政策的變化，是基於對中國大陸領導階層的「錯誤理解」。北京外交的態勢的增強，並非出自於北京對本身力量的信心，而是北京的深層不安，蓋因北京知道中國大陸的國防武力仍遙遙落在美國之後。有鑑於這樣的挑戰，以及中國大陸不太可能持續高速的經濟增長，中共領導人靠著迎合民族主義情緒、並用加強軍備的象徵性作為，以建立合法性。美國倘若以「重返亞洲」作為外交主軸，將不必要地提高北京的不安，助長北京的侵略性，傷害該地區的穩定，並壓縮了北京與華府之間的合作空間。陸伯彬進一步建議，與其誇大計算中國大陸的軍力，而放棄過去長期的外交交往，美國應承認中國大陸現在的弱點，以及重估美國的長期優

14. U.S. Department of State, "Remarks at the Launch of the Perth USAsia Centre," *U.S. Department of State*, November 13, 2012, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2012/11/200455.htm>>.

15. Elisabeth Bumiller, "U.S. Pivots Eastward to Address Uneasy Allies," *The New York Times*, October 24, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/10/25/world/asia/united-states-pivots-eastward-to-reassure-allies-on-china.html?_r=0>.

勢。陸伯彬認為正確的中國政策應該是緩和，而非趁機利用北京的焦慮，同時增進美國在當地的利益。¹⁶事實上，陸伯彬也認為歐巴馬政府的有些政策是出自於小布希時代的遺緒，自從 1997 年美國首次從將原駐防歐洲的潛艦移防到關島，美國就在該地區投注了較多的資源。美國接連和日本、菲律賓等增強防衛合作。事實上，美國國防部也在 2005 年首次宣稱將調派 60% 的潛艦到亞洲來。這樣的動作顯然是為了「中國的崛起」。¹⁷從歐巴馬、希拉蕊、潘內達等美國政府高級官員的宣示看出，美國已經注意到了中國大陸崛起對美國利益的衝擊，特別是中國大陸的軍事力量，且使美國最重要的亞洲盟國日本感受極大的壓力。特別是自從 2012 年 9 月 11 日日本野田佳彥政府宣布將釣魚臺「國有化」之後，中日關係陷入極度緊張且可能發生擦槍走火事態，美國的適時表態乃成為本地區維持平衡的必要條件。除了日本之外，北韓的威脅也是南韓的心腹大患，此外尚有菲律賓、越南等國陸續與北京在南中國海發生對峙，亞洲國家儘管在經濟上已加深了對於中國大陸的仰賴，在安全議題上，他們寧願相信美國的勢力與意志，可以幫助他們對抗北京的施壓。為了因應複雜多變又多元議題所挑起的亞洲變局，美國乃成為中國大陸以外的許多亞洲鄰國認為不可缺少的穩定力量。

歐巴馬第一任總統任內，美國對中國崛起的因應作為果然增多。在 2012 年 4 月之後，直至同年 9 月 11 日，日本政府宣告將釣魚臺「國有化」，北京和日本之間緊張情勢達到高峰。北京與日本為釣魚臺主權爭執嚴重，美國固然聲稱維持中立態度，並希望該事件能和平解決，不過美國仍舊堅持當初將琉球群島連同釣魚臺列嶼的行政權交予

16. Robert S. Ross, "The Problem With the Pivot: Obama's New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive," *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 6, November/December 2012, pp. 70-82.

17. Robert S. Ross, "The Problem With the Pivot: Obama's New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive," pp. 70-82.

日本並無錯誤，且以《美日安保條約》(*Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*)涵蓋「尖閣諸島」(Senkaku Islands，日本對釣魚臺之稱呼)為名，間接支持日本的主權要求，¹⁸且國務院官員重申日本擁有釣魚臺管轄權，作為支持日本立場的後盾。¹⁹此外，美國先進空軍機種「魚鷹」(MV-22)已進駐沖繩基地，又與日本合作進行軍事演習，針對中國大陸的態勢極為明顯。²⁰

在南中國海，北京與菲律賓有黃岩島(Scarborough Shoal)之爭、與越南則有南海重疊水域的爭執及海上探勘船的衝突，北京與菲、越兩國的海上之爭趨近白熱化，美國逐漸將視線轉移至東南亞，與菲、越共同制衡北京的想法不謀而合，美國與菲、越兩國顯然也存在共同利益。美國與菲律賓已舉行過聯合軍演，美國國防部長潘內達訪問越南金蘭灣時，也傳出有意與越南進一步合作，尋求美國在南海與北京對峙的較大優勢，「以壓制中國逐漸提升的影響力和軍事強勢」(counter the growing influence and military assertiveness of China)。²¹在東南亞區域，美國除加強和當地國的軍事合作之外，也在 2011 年將軍事

18. Jane Perlez & Steven Lee Myers, "In Beijing, Clinton Will Push for Talks Over Disputed Islands," *The New York Times*, September 4, 2012, <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F07E7D7103CF937A3575AC0A9649D8B63>>.

19. Jane Perlez & Steven Lee Myers, "In Beijing, Clinton Will Push for Talks Over Disputed Islands."

20. 楊俊斌，〈抗中 美 5 款先進戰機進駐沖繩〉，《中時電子報》，2013 年 1 月 27 日，<<http://news.chinatimes.com/focus/11050104/112013012700134.html>>。

21. William Wan, "Defense Secretary Leon Panetta highlights U.S. ties to Vietnam during visit," *The Washington Post*, June 3, 2012, <http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/defense-secretary-leon-panetta-highlights-us-ties-to-vietnam-during-visit/2012/06/03/gJQAOWcLBV_story.html>.

實力延伸至澳洲，美國海軍陸戰隊將開始在澳洲北方達爾文駐防，使美軍更接近東南亞區域進行防禦。²²美國深知東南亞國家在經濟上逐漸仰賴中國大陸市場，並重視與中國大陸的雙邊貿易，東南亞國家協會(The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)國家也正在建構「東協加3」(ASEAN+3)的經濟合作架構，美國則啟動《跨太平洋戰略經濟夥伴協議》作為與東南亞國家的經濟合作機制，另外則進一步與當地國家建立安全防禦聯繫，畢竟美國是長期與北京對抗又有經驗的大國，東南亞國家則在中國大陸與美國之間求取平衡的利益。

參、朝鮮半島與美國東亞政策

1950 年 6 月 25 日爆發的韓戰使美國警覺到南韓將是共產世界下一個赤化的目標，由於考量骨牌效應(domino effect)，美國畏懼日本將成為朝鮮半島後的另一目標，因此在聯合國旗幟下介入韓戰。鏖戰三年，終於在 1953 年 7 月與中華人民共和國及北韓簽訂停戰協定，之後美國又以實踐「圍堵政策」(Containment Policy)防衛南韓，因此和南韓在 1954 年 11 月簽訂《美韓共同防禦條約》(*Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of Korea*)。《美韓共同防禦條約》由序言與六條本文組成，主要內容為：（一）締約任何一方認為一方的政治獨立或安全受到外來武裝進攻的威脅時，應進行共同協商，並將單獨或聯合地以自助和互助的方式，保持並發展適當的方法以制止武裝進攻；（二）雙方認為在太平洋地區對締約任何一方目前或以後各自行政控制下領土的進攻，都將危及它自己的和平與安全，雙方將按照其憲法程序採取行動以對付共同危險；（三）韓國給

22. Elizabeth Bumiller, "Words and Deeds Show Focus of the American Military on Asia," *The New York Times*, November 10, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/11/11/world/asia/us-militarys-new-focus-on-asia-becomes-clearer.html?_r=0>.

予美國在其領土以內及其周圍部署陸海空軍部隊的權利。²³雖然美國與南韓的共同防禦條約建基於平等的主權概念上，但美韓雙方的權利義務顯然並不平等。究其因，蓋在於彼時的國際環境對於美國如此超級強國的「政治獨立或安全」發動威脅得少，南韓受威脅的可能性較大，因此南韓為受益較多的一方。再以相對國力而言，倘若南韓受到武裝進攻的威脅，經過與美國的共同協商，美國應可挾其軍事實力快速地運送部隊到朝鮮半島及其附近以協助南韓進行防衛。但倘若美國受到其他國家的攻擊，南韓的軍事實力是否可能運送至北美地區協助美國進行防衛，實大有疑問。質言之，條約形同意指美國對於南韓的防衛有義務，但南韓對美國的防衛是不具義務的，因之，實質上這是權利與義務的不對等。又，南韓給予美國在其領土以內及其周圍部署軍隊的權利，但美國並未給予南韓同樣駐軍美國的權利，《美韓共同防禦條約》是將南韓涵蓋在美國防衛遠東的保護傘之下。

1993 年之後，南韓可單獨使用平時作戰指揮權，戰時的作戰指揮權操在美國駐軍之手。作戰時為美韓雙方動用軍隊的便利，《美韓共同防禦條約》規定駐韓美軍司令在戰時是美韓聯軍司令部指揮官，並將戰時南韓部隊交予駐韓美軍司令官指揮。原本這樣的設計出自於考慮駐守南韓部隊係聯合國軍隊，美國則是當初率領聯合國赴韓參戰部隊的主力，交給聯合國部隊管轄實際為交予美軍代勞。美國又與南韓簽有共同防禦條約，負擔防衛南韓的主要責任，相當的時間過去，特別是 1980 年代後期南韓施行政治民主化之前並無太多爭議。實則韓戰初期南韓與美國所簽訂的《大田協定》(*Taejon Agreement*)，南韓同意美軍有治外法權，亦即美軍在南韓的犯罪行為不受韓國法庭審判。韓

23. Yale Law School, Lillian Goldman Law Library, "Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of Korea; October 1, 1953," *Yale Law School, Lillian Goldman Law Library*, April 22, 2013, <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/kor001.asp>.

美兩國在 1966 年首度簽訂了《駐韓美軍地位協定》(*Status of Forces Agreement, SOFA*)，其中有甚多對於駐韓美軍權益的保障是以南韓主權作為犧牲的，直至 2001 年美國考慮到南韓法制與政治體制的成熟，始將審判美軍的權利交給了南韓政府。在此之前，尚且是南韓民族主義者反對美國駐軍、抨擊美國踐踏南韓司法，因而強烈要求美軍離境的主要訴求。²⁴

駐韓美軍仍須南韓負擔部分費用，截至 2007 年，南韓的負擔比例高達 42%，此後隨著南韓傲人的經濟發展而提高分擔比例。駐韓美軍在多年駐紮韓國期間，發生的幾次意外也刺激了南韓輿論，使韓國朝野質疑美軍駐韓的合理與合法性。1999 年韓方報紙報導韓戰中，美軍虐殺韓國人的「老斤里事件」(No Gun Ri Massacre)，以及 2002 年 6 月 13 日京畿道楊州郡孝村里發生的美軍第二步兵師工兵隊裝甲車撞死兩名女中學生事件，曾使南韓反美情緒達到高潮。南韓人民反美情緒甚且追溯至 1980 年 5 月 18 日發生在全羅南道、由全斗煥(Chun Doo-hwan)發動的「光州事件」(Gwangju Massacre)。全斗煥先是在 1979 年 12 月 12 日以前總統朴正熙被刺、總理崔圭夏(Choi Kyu-hah)行使代理總統的混亂時刻，以軍事政變推翻了崔氏政府。彼時南韓民眾畏懼軍人再次掌權，各地掀起示威，並演變成暴動，以全羅南道（包括光州）反對尤為激烈。全斗煥為鎮壓光州示威，嚴令軍隊開入市區以實彈攻擊平民，造成多人死傷的慘劇。²⁵當時的韓國民眾多相信，彼時南

24. 南韓政治民主化的里程碑為 1987 年 6 月 29 日，南韓總統參選人盧泰愚(Roh Tae-woo)發表其「政治民主化宣言」，誓言將廣開言路、不再壓制反對黨和媒體、成立新憲、總統直選，一任五年且不得連任等主張，盧當選總統之後至 1988 年 2 月 25 日就職，是為南韓「第六共和」，南韓完成政治民主化進程。請見 ROK Drop, "GI Myth: The Unfair US-ROK SOFA," *ROK Drop*, February 22, 2008, <<http://rokdrop.com/2008/02/22/gi-myths-the-unfair-us-korea-sofa/>>。

25. 當時南韓官方所公布光州事件的死傷人數為死者 191 名，傷者 852 名，其中重傷者 122 名。南韓部分民眾並不認同這樣的數字，美國傳統基金會(The

韓軍隊調動權在駐韓美軍司令之手，當時如未獲得駐韓美軍司令魏克漢(John A. Wickham, Jr.)默認或首肯，南韓部隊將無法如願調動部隊至光州進行殺戮，是以南韓民眾曾質疑駐韓美軍當時扮演的角色。全斗煥是以軍事政變奪得政權，而美國總統雷根(Ronald W. Reagan)在1981年1月就職之後，第一位應邀訪問白宮的外國元首即是全斗煥，等於美國對韓國獨裁者的統治合法性予以背書，實質上傷害當時南韓人民的感情。²⁶

盧泰愚之後，為金泳三(Kim Young-sam)執政期（1993-1998年），南韓曾在1996年加入了俗稱「富國俱樂部」的「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)，南韓曾舉國沉醉於「經濟合作暨發展組織」會員的榮耀當中。不過，1997年7月受泰國放棄固定匯率制改行浮動匯率制，東南亞國家開始的金融風暴也使南韓受到牽累。1997年11月南韓也爆發金融風暴，韓元兌美元匯率不斷下滑，同年11月21日，韓國決定向「國際貨幣基金」(International Monetary Fund, IMF)求援，「國際貨幣基金」接管南韓財政，危機總算解除，不過南韓也將「國際貨幣基金」的接管視為「韓國國恥」。²⁷

Heritage Foundation)的一份研究報告仍採納這個數字。請見 Daryl Plunk, "South Korea's Kwangju Incident Revisited," *Asian Background*, No. 35, September 16, 1985, *The Heritage Foundation*, <<http://www.heritage.org/research/reports/1985/09/south-koreas-kwangju-incident-revisited>>。

26. 美國六方會談談判代表希爾(Christopher Robert Hill)，曾在2004至2005年擔任美國駐南韓大使，據希爾接受作者面訪時指出，根據美國與南韓的防衛協議，漢江以北的韓軍指揮權由美軍指揮官擔任，而漢江以南的南韓部隊，除非在戰時，否則均由韓方擔任，因此希爾稱並無美軍指揮官同意或默認全斗煥揮兵至光州屠殺平民的情事。至於雷根總統邀全斗煥往訪白宮，為以此條件交換全斗煥不以叛國罪殺害當時南韓反對黨領袖金大中。

27. 相較於1910年朝鮮被日本併吞而亡國的「第一次國恥」，南韓經濟被「國

金大中自 1998 年執政，採取和北韓改善關係的想法，他提出的「陽光政策」(Sunshine Policy)即為藉著和解合作的熱力，企圖以民族大義「感動北韓」，使朝鮮半島遠離戰爭走向和平。2000 年 6 月 15 日，金大中與北韓領導人國防委員會委員長金正日的歷史性會談，達成了兩韓《南北共同宣言》(*June 15th North-South Joint Declaration*)，揭櫫：(一)南北方政府同意結合雙方的主人兩方人民獨力解決統一問題；(二)為達成民族統一，雙方同意南方主張的邦聯制以及北韓主張的鬆散聯邦制有共通點，南北兩方同意遵循該方向促進統一；(三)南方和北方同意盡速解決如讓離散家族在 8 月 15 日解放紀念日會面及共產黨員身陷南方牢獄等人道議題；(四)藉由經濟合作及人民、文化、體育、環境和其他各式往來，促成國家經濟的均衡發展，並藉以鞏固彼此的互信；(五)南北雙方同意將在未來進行有關部門的對話，以積極推動上述的協議。²⁸金大中的大膽嘗試，使他謀取了相當的國際聲望，使他獲得了次年的諾貝爾和平獎。不過金大中赴北韓之行，在多年後方被披露，金大中是由現代公司(Hyundai)經手，以 1.86 億美元代價交付北韓作為金大中出訪的獻禮，因而折損了「陽光政策」的價值。²⁹美國對於金大中的親近北韓政策並不認同，美國認為北韓發展核武，並拒絕接受《核不擴散條約》(*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT*)的國際規範，是危險的流氓國家(rogue state)，包括南韓在內的世界各國應採取共同行動，針對北韓加

際貨幣基金」接管是「第二次國恥」。

28. Kim Dae Jung, "North and South Korea Find Common Ground," *The New York Times*, November 28, 2000, <<http://www.nytimes.com/2000/11/28/opinion/28iht-edkim.t.html>>.

29. Don Kirk, "Kim Plagued by payoff scandal and North Korean threats of war: 'Sunshine' policy dims for Seoul leader," *The New York Times*, January 31, 2003, <http://www.nytimes.com/2003/01/31/news/31iht-norkor_ed3__7.html?pagewanted=print>.

以制裁。

盧武鉉以人權律師之姿贏得 2002 年大選，於次年二月接任南韓總統。盧武鉉意識形態與金大中類似，仍舊主張加強與北韓關係，提出「和平與繁榮政策」(Peace and Prosperity Policy)，他的外交政策也標榜在美國與中國大陸之間求取平衡，亦即南韓要做一個「平衡者」(ba-lancer)以爭取最大的國家利益。盧武鉉在 2007 年 10 月初又以步行方式，穿越 38 度線的進入北韓領土訪問平壤，簽署了《南北關係發展與和平繁榮宣言》(*Declaration for Development of North-South Relations and Peace and Prosperity*)。盧武鉉的對北韓政策與金大中相仿，是以更多的人道性援助提供北韓，幫助北韓度過經濟難關，並不關注國際社會正在針對北韓發動的制裁，也對北韓發展核武不受國際規範拘束的事實視若無睹。盧武鉉治理南韓期間，正是美國小布希總統的同時期，美國與南韓對北韓政策的不協調由此可知。

2007 年 12 月李明博(Lee Myung-bak)當選南韓總統，代表韓國保守力量的集結和反撲，並對前 10 年的偏左政權表達明顯的不滿。根據李明博的理念，對北韓的態度不能委曲求全，北韓政權正是利用過去兩任總統共 10 年之間更形坐大，並且是已發展核武器、經常揚言「讓漢城（首爾）陷於火海」相威脅。李明博提出了「開放、廢核、3000」的口號寄望獲得北韓回應，蓋希望北韓採取對外開放政策，施行經濟改革，南韓願意全力相助；同時也要求北韓必須遵守 2005 年 9 月 19 日第四輪第三階段「六方會談」達成的承諾，放棄一切核武器及核計畫；最終則南韓保證支持北韓經濟發展，使北韓的年均收入在近數年提升至 3,000 美元。³⁰ 惟北韓反應冷淡，並時常攻擊李明博政府親近美國，為「美國傀儡」，拒絕以李明博政府作為談判對象。2010 年

30. 2005 年的「919 共同聲明」當中，美國同意：倘若北韓遵守承諾，美國則確認無意以核武或傳統武器攻擊或入侵北韓，同時北韓也聲明擁有和平利用核能的權利，其他各國表示尊重。

3 月 26 日發生 46 名南韓海軍官兵喪生的天安艦遭擊沉事件，加以當年 11 月 23 日北韓砲擊雙方邊界的延坪島後，雙方交惡已至空前程度。美國則表示對李明博立場的支持，益使李明博態度更為堅定，北韓則始終嚴詞抨擊李明博政府，故終李明博總統任內，南北韓對立情勢毫無改善。

肆、歐巴馬政府的韓國政策

歐巴馬與李明博政府的關係相當密切，李明博任內採取和美國友好的政策，主要原因是出自李明博代表的是南韓的保守勢力，和李氏的兩位前任總統不同，李明博認為保持與美國的緊密關係對於維持南韓安全至為重要。李明博固然承受南韓自由派人士的圍剿，認為其任內與美國過度緊密的關係，使南北韓關係大幅倒退，惟李明博不認為有修正其對北韓政策的必要。2010 年 3 月天安艦事件發生以來，南北韓對立嚴重直至今日，美國全力支持李明博的外交及對北韓政策，可謂不遺餘力。從另一個角度來看，南韓在李明博任內的表現可圈可點，在各方面的表現相當傑出，也讓美國不得不更重視這個國家，歐巴馬認為維持南韓的安全及朝鮮半島的穩定，美國不可失去南韓，且南韓經濟與軍事實力是東北亞的積極因素，是美國在東亞安全的重要成分，也是美國進行「再平衡」戰略不可或缺的支持力量。

歷經 1997 年亞洲金融風暴衝擊之後，南韓已經重新站起成為全球知名的高科技產業生產中心，南韓大公司也在世界各地因龐大的競爭力而占據大片的市場，南韓的三星電子(Samsung)及現代、起亞(KIA)等汽車逐漸在歐美市場與日系車輛分庭抗禮，創造了極佳的業績。南韓在文創產業也風靡全球，南韓的電影電視事業推動了國家品牌的提升，南韓的綜合國力也逐步為世界所重視。南韓的對外貿易表現亮麗，其貿易規模在 2000-2002 年排名全球第 13 位，2003-2006 年上升至第 12 位，2007-2008 年升至第 11 位，2009 年升至第 10 位，2010 年和 2011 年則排名第 9 位，2012 年則成為世界第 8 大貿易國³¹。南韓除

了是「經濟合作暨發展組織」的會員國之外，2012 年又成為亞洲僅有的「20-50 俱樂部」成員之一³²，這個俱樂部的成員國全球僅有七國，亦即英國、美國、日本、德國、法國、義大利與南韓。作為該俱樂部成員之一，南韓的國際聲望進一步提升。南韓舉辦的國際賽事不在少數，1988 年南韓即已主辦漢城奧運，2002 年舉辦世界盃足球賽，2016 年將在南韓城市昌平舉行冬季奧運會；其他國際展覽不計其數，如 2012 年 5 月在南韓城市麗水召開的海洋生物博覽會等等。南韓也全力爭取國際重要會議在該國召開，如 2011 年在首爾召開的 20 國集團高峰會，以及 2012 年也在首爾召開的全球核能安全高峰會等。2012 年 10 月 18 日南韓再度角逐並成功地當選為任期兩年（2013-2014 年）的聯合國安全理事會(United Nations Security Council)的「非常任理事國」(Non-Permanent Member)，南韓藉著快速發達的經濟實力及積極參與國際事務的意志力，放大了南韓的國際視聽與影響力。³³與過去的南韓政府不同地是，李明博政府的關注不僅是集中於北韓威脅或僅限於朝鮮半島的需要，而將南韓的安全置於更大的範疇，是走「全球韓國」

31.〈南韓 躍升全球第 8 大貿易國〉，《世界新聞網》，2013 年 3 月 6 日，
<<http://www.worldjournal.com/view/aFinancenews/21887802/article-%E5%8D%97%E9%9F%93-%E8%BA%8D%E5%8D%87%E5%85%A8%E7%90%83%E7%AC%AC%E5%A4%A7%E8%B2%BF%E6%98%93%E5%9C%8B>>。

32.「20-50 俱樂部」是一項評鑑，2012 年南韓經由達成兩項指標而成為經濟先進國家。這兩項指標為年平均國民所得超過 20,000 美元、國家總人口超過 5,000 萬人。

33.南韓曾在 1996-1997 年擔任過一次非常任理事國，相較之下，日本擔任過 10 次(1958-1959, 1966-1967, 1971-1972, 1975-1976, 1981-1982, 1987-1988, 1992-1993, 1997-1998, 2005-2006, 2009-2010)。請見 News and Media Division in Department of Public Information, “General Assembly Elects Argentina, Australia, Luxemburg, Republic of Korea, Rwanda as Non-Permanent Members of Security Council,” *United Nations*, October 18, 2012, <<http://www.un.org/News/Press/docs//2012/ga11303.doc.htm>>。

(Global Korea)的視野作為新的途徑，參與國際事務，使南韓得到更多的支持與關注。目前南韓的國防經費居全球第 12 位，比同樣屬於中等國家的加拿大和澳洲多些。而南韓也藉著其他如參加聯合國維持和平行動的機會，使其成為一個國際社會負責任的「中等國家」。南韓過去參與的維和行動包括派兵至海地、黎巴嫩、參加亞丁灣(Gulf of Aden)反海盜行動，以及在阿富汗的維穩計畫等。南韓在許多維和行動上展現了充分的參與意願，在南韓而言是對於國際社會的回饋，在目前各國受限於強大撙節預算壓力，南韓的貢獻將更受到重視與認同，不但是對一些動亂的地區，即使是在亞洲也應有較大的貢獻。³⁴這也應是歐巴馬支持南韓參與國際事務，協助南韓對抗北韓的根本原因。

南韓早在 1995 年 1 月即已加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO，以下簡稱世貿組織)，世貿組織的宗旨標榜：擴大國際的貨物、服務的生產和貿易、依循永續發展的道路，促成對世界資源的最佳利用並保護環境、通過實質性削減關稅等措施以建立完整持久的多邊貿易體制，以及以開放平等互惠的原則逐步調降各會員國關稅與非關稅貿易障礙、消除會員國在國際貿易上的歧視待遇。南韓在經濟發達道路上曾經採取貿易保護主義，以維護農民利益和扶植國內幼稚產業，惟常以消費者的利益作為犧牲。南韓歷經 1997 年的亞洲金融風暴襲擊之後，積極進行經濟轉型和復甦，南韓認為不應僅僅仰賴世貿組織的多邊貿易機制，而應以雙邊的貿易合作刺激國內經濟，包括產業盡速升級。從 1998 年 12 月開始，南韓推動了自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA)並選擇了智利作為第一個談判對象，於 2004 年 4 月 1 日生效。³⁵南韓旋將與智利談判的經驗將目標轉至美國、

34. Scott Snyder, "South Korea's Growing Role and Contribution to International Stability," *PacNet Newsletter*, No. 66, October 24, 2012, CSIS, <<http://csis.org/files/publication/Pac1266.pdf>>.

35. Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, "FTA Status of ROK —

歐盟、日本等洽商自由貿易協定，當日本不願對韓國進一步開放市場，美國積極的回應頗為重要。2006 年 2 月韓國與美國展開談判，2007 年 4 月韓美簽訂了自由貿易協定，不過一直等到 2012 年 3 月 15 日《韓美自由貿易協定》才正式生效。其原因在於南韓國會對若干條款的採取保留態度，尤其是牽涉南韓農民及汽車商利益，《韓美自由貿易協定》遭遇極大的阻力。結果是 2011 年 10 月先是美國國會通過，同年 11 月才在南韓國會通過。《韓美自由貿易協定》決定在五年內削減 95% 的雙邊貿易關稅，使兩國 3.6 億消費者獲益。³⁶ 李明博政府對於自由貿易協定的努力，顯示他排除萬難，在其任內讓《韓美自由貿易協定》在國會通過，不但是成全兩國的商業利益的進一步結合，也因為自由貿易協定的簽訂具有相當的政治意義，說明南韓重視與美國的傳統友誼和密切的經濟互賴，對於美國持續支持南韓的繁榮安全有加分的效果。原本歐巴馬在擔任伊利諾州參議員時，他曾提到韓方向美國大量輸出汽車，卻很少向美國進口，打擊了美國汽車產業，是造成美國汽車廠大量失業的原因，因而他強烈反對韓美簽訂自由貿易協定。³⁷ 不過，2012 年 3 月 14 日，《韓美自由貿易協定》生效前夕，歐巴馬總

Korea-Chile FTA,” *Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea*, April 22, 2013, <http://www.mofat.go.kr/ENG/policy/fta/status/effect/chile/index.jsp?menu=m_20_80_10&tabmenu=t_2&submenu=s_1>.

36. Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, “FTA Status of ROK — Korea-U.S. FTA”; Office of the United States Trade Representative, “U.S.-Korea Free Trade Agreement: New Opportunities for U.S. Exporters Under the U.S.-Korea Trade Agreement,” *Office of the United States Trade Representative*, April 22, 2013, <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta>>.

37. Korea-U.S. FTA, “Obama Says ‘No’ to KORUS FTA, Again,” *Korea-U.S. FTA*, June 19, 2008, <http://benmuse.typepad.com/koreaus_fta/2008/06/obama-says-no-to-korus-fta-again.html>.

統致電李明博「歡迎《韓美自由貿易協定》的簽訂」，並認為這個協定將拉抬雙方的出口、製造就業，以及刺激經濟成長，並提及「雙方不斷地努力促成雙方盟約的現代化(modernizing our alliance)並有助於促進亞太和平與安全」，《韓美自由貿易協定》的生效日，正是歐巴馬為參加全球核能安全會議出訪首爾的前夕。³⁸

為聯手維護南韓的安全，歐巴馬政府比照美日之間業已運作的外長和國防部長「二加二會談」，定期舉行美韓之間的「二加二會談」。美國與南韓自 2011 年 10 月首次進行外長和國防部長部長級「二加二對話」，最近的一次為 2012 年 6 月 14 日在華盛頓舉行的第二次對話。美國國務卿希拉蕊、國防部長潘內達，與南韓外交通商部長金星煥(Kim Sung-hwan)、國防部長金寬鎮(Kim Kwan-jin)曾就雙方關係的增強達成了共識。希拉蕊表示美韓就深化經濟合作、加強戰略同盟、應對朝鮮半島核武問題進行了討論。希拉蕊並稱，在安全合作方面，美韓討論了如何增進美韓雙方各自的導彈防禦體系與合作行動能力，並決定針對網路威脅問題進行深一層對話。對於朝鮮半島核武問題，希拉蕊說，美韓立場沒有變化，北韓必須放棄核武器和所有的現存核子研發項目，包括濃縮鈾。金星煥則表示，一旦北韓再次挑釁，韓美將做出「非常果斷的回應」，但只要北韓停止挑釁行為，採取具體措施改變態度，對話與合作的大門仍然向北韓敞開。會後的聲明提及，北韓的挑釁行為及牟取核武器和彈道導彈的行動，是對美韓同盟、東北亞和國際和平與安全的嚴重威脅，美國重申「將動用包括傳統武器與核子武力在內力量的「全部美國軍事能力」以協防南韓。³⁹

38. Office of the press Secretary, "Summary of President Barack Obama's Call with South Korean President Lee," *Embassy of the United States*, March 14, 2012, <http://seoul.usembassy.gov/p_rok_fta_031612_1.html>.

39. U.S. Department of State, "Remarks With Secretary of Defense Leon Panetta, Korean Foreign Minister Kim Sung-Hwan and Korean Defense Minister

金星煥同時也稱，「南韓歡迎美國重視亞太地區的政策」，認為美國在亞太地區發揮更大作用有利於地區的和平與穩定。潘內達進一步表示，作為美軍「亞太再平衡」的一部分，美軍將繼續在南韓保持強大的軍力，並透過拓展與日本的三邊合作以加強美韓同盟。金寬鎮也稱，韓美雙方同意加強同盟應對北韓網路威脅的能力，且認為韓美聯合軍事演習遏阻了北韓的挑釁，有利於朝鮮半島的和平與穩定。⁴⁰ 在此之前，美國國防部曾宣布美國南韓與日本將選定會後一周，在朝鮮半島以南海域舉行三國海上聯合軍事演習，三國演習結束後，美韓將繼續在黃海舉行「例行性航空母艦軍演」。⁴¹ 由此可見南韓政府清楚地說明韓美軍演對其安全的重要性，此外也「歡迎美國的對亞洲政策」，自然這有利於南韓阻擋北韓的可能挑釁。不過，進一步的發展是，美國敦促南韓與日本的進一步軍事合作，甚至推動了首見的美日韓三國的軍事演習。固然這使美國的亞太安全政策形成較大的涵蓋網，但北韓的不滿可想而知，北京也對美日韓的聯合軍事演習產生疑慮，並不認同南韓的極度親美路線。南韓因此同受北京與平壤的嚴厲非難。

美國長期對南韓飛彈技術研發及生產的限制，曾給南韓相當壓力。2011 年年初美韓進入「新飛彈指針」(New Missile Guideline, NMG)談判，焦點在於南韓是否可增大彈道飛彈的投射距離與載重。根

Kim Kwan-Jin After Their Meeting,” *U.S. Department of State*, June 14, 2012, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2012/06/192400.htm>>.

40. U.S. Department of State, “Remarks With Secretary of Defense Leon Panetta, Korean Foreign Minister Kim Sung-Hwan and Korean Defense Minister Kim Kwan-Jin After Their Meeting.”

41. Victor Cha & Ellen Kim, “US-Korea Relations: Challenges and Opportunities for the Next Administrations,” *Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, September 2012, p. 46, CSIS, <http://csis.org/files/publication/1202qus_korea.pdf>.

據現行的協議，南韓只能生產少於 300 公里、承載少於 500 公斤的飛彈，南韓擬生產射程為 800-1,000 公里、承載一噸的飛彈，增強南韓防衛能力，但美國擔心的是此種飛彈一旦使用，南韓飛彈射程將涵蓋北韓全部國境，將刺激北韓敵意增加複雜情勢。不過在 2012 年 10 月的雙方談判達成的協議同意，南韓可將飛彈擴增射程至 800 公里，美國並同意放寬韓方飛彈的載重限制。⁴²

縱使美韓是如此親密的友邦，美國與南韓之間目前還是存在著一些歧異。李明博時代雙方曾為著韓國是否進口美國牛肉有過劇烈的爭執，首爾曾出現大規模農民示威及燭光晚會給李明博造成壓力，但大部分南韓民眾一開始關切食品安全性，後覺得牛肉爭議逐漸被政治化，最後的關鍵在於美國也作出了讓步，終使進口美國牛肉議題獲得解決。美國的讓步包括給予南韓民眾赴美觀光免簽證待遇、以 300 億美元交換同樣幣值的韓元，並盡力支持南韓舉辦國際重要會議如 20 國集團高峰會及全球核能安全高峰會等。此外，南韓向伊朗進口原油，也成為美國關切的對象，雖然 2012 年 6 月歐巴馬宣布南韓不在制裁的名單之內，卻也造成了相當的波折。南韓屈於美國杯葛伊朗壓力，立即減少 30% 的伊朗原油進口，七月歐盟宣布禁止對輸送伊朗原油的油輪提供保險，南韓乃全部停止從伊朗進口原油，惟八月伊朗決定自行為輸送原油船隻保險，南韓決定再度進口該國原油。雖然南韓進口尚未立即達到遭制裁程度，但仍然可能造成美韓兩國齟齬。另外，韓日關係近年因獨島（日方稱竹島）主權爭議問題衝突加劇，李明博總統且於 2012 年 8 月登陸獨島以宣示主權，引起日本國會通過譴責案抨擊李明博行為，日本政府遊說美國政界阻撓韓方民間人士在美國設置「慰安婦」紀念碑，也衝擊日韓、日美關係。美國在重返亞洲過程中必須與日、韓同時保持緊密合作關係，惟日、韓關係的發展，使美國

42. Victor Cha & Ellen Kim, "US-Korea Relations: Challenges and Opportunities for the Next Administrations," pp. 41-42.

至感挫折，深恐削弱了美國在亞太建構的「美日韓」三邊合作大計。2012年7月日韓本欲簽訂的「日韓軍事情報交換協定」(General Security Of Military Information Agreement)，外界咸信美國隱於幕後極力促成，在南韓媒體洩漏並質疑時機不當情況下突然胎死腹中，導致李明博政府主管國家安全副顧問金泰孝(Kim Tae-hyo)下臺負責，衝擊日韓關係，同樣也使美國難堪，洵將影響未來三國在各個層面的合作。⁴³

歐巴馬第二任任期已然開始，原國務卿希拉蕊去職，參議院外交委員會主席凱瑞(John F. Kerry)接任新國務卿。凱瑞曾在2004年代表民主黨角逐總統失利，自2009年起擔任參議院外交委員會主席；他有三十餘年的外交事務經驗，十分熟悉外交與安全事務，對東亞事務亦將遵循歐巴馬總統的意志，貫徹美國外交政策走向關心亞洲的主張。美國負責太平洋事務的助理國務卿坎培爾(Kurt M. Campbell)早在2013年1月16日即會見朴槿惠，坎培爾提及他與朴槿惠曾有建設性的交談，他說《美韓共同防禦條約》在今年屆滿60周年，美國與韓國將共同努力增進彼此的互信，以建立21世紀的廣泛戰略同盟關係。在呼籲加強與南韓合作的同時，坎培爾也敦請南韓努力改善與鄰國日本的關係。⁴⁴南韓與日本關係因為雙方關於獨島的領土糾紛而處於低潮，美國認為倘若韓國與日本無法修好，則美國將無以在因應北韓議題建立堅強的三國合作關係。美國的訊息很清楚，即南韓不僅應與美國維持緊密盟邦關係，南韓也應同時改善和日本關係，蓋美國在東北亞安全的聯盟體系不容有漏洞，這是朴槿惠接任後勢須處理的首要課題。

43. Victor Cha & Ellen Kim, "US-Korea Relations: Challenges and Opportunities for the Next Administrations," pp. 41, 43.

44. Shin Hyon-hee, "Korea, U.S. to discuss ways to boost alliance," *The Korea Herald*, January 16, 2013, <<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20130116000940>>.

伍、北京因素的制約

2008 年美國爆發金融風暴，美國出現的金融失序快速地傳至歐洲及亞洲等地，使經濟條件較差的國家和地區遭致更大的困難，許多國家因而懷疑美國處理危機的能力，更甚者懷疑美國國力的大幅下降，是世界最大的債務國及預算和對外貿易的雙赤字國，相較之下，中國大陸的國際地位由於國民經濟的快速成長而攀升，中國大陸成為美國最大的債權國，擁有最多的外匯儲備，且存放的外幣大多是美元。美國為解決國內雙赤字及沖銷龐大債務的考量，聯邦儲備局(Federal Reserve System, Fed)連續進行的貨幣寬鬆政策(Quantitative Easing Monetary Policy)，也造成了中國大陸重大的外匯損失，北京固然忿忿不平，其他擁有鉅額美元外匯儲備的國家也均不認同美國的作法。尤有進者，美國常以北京控制人民幣兌美元的匯率為由，對其大肆批判，更加深了雙方的歧見。綜觀這樣的發展，縱然美國仍維持著強大的軍力，但世人領略了美國的經濟衰落，以及中國大陸的經濟實力，和隨之而來的「中國崛起」。

在美國逐漸調整亞洲布局，逐漸將注意力轉向亞太之際，美國在批評北京的同時，歐巴馬和希拉蕊不只多次地強調和中國大陸維持友好關係的重要性，並有「中國的崛起對美國有利」的說詞。⁴⁵從北京的立場並非如此樂觀，中國社科院出版的一項研究即指出，2011 年「是美國重返亞洲進入實質性階段的第一年」，美國強化了與日本、韓國、菲律賓、泰國、澳洲等軍事同盟關係，與俄羅斯一道首次參加了東亞高峰會。在經濟領域，美國領導了八個國家在 2011 年 11 月舉行的

45. "Clinton: US welcomes China's Rise," *China Daily*, January 15, 2011, <http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-01/15/content_11858279.htm>; Stephanie Condon, "Obama: We Welcome China's Rise," *CBS News*, January 19, 2011, <http://www.cbsnews.com/8301-503544_162-20028958-503544.html>.

APEC 夏威夷峰會正式確定了《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》的框架。研究並強調：美國重返亞洲的動機是「雙重的」，即「既要分享亞洲經濟高速增長的收益，又要遏制中國的崛起」。因此美國「重返亞洲」，對中國大陸而言，也是「全新挑戰」，它表現在三個方面：美國以南海問題為切入點，「把中國納入美國所制定的國際規範體制之內而加以約束」，如美國「打著維護南海國際航海自由權利的旗號，對中國施加壓力」；美國「力圖尋找與中國周邊國家之間的利益交集，以削弱中國對地區秩序的影響力」，面對中國崛起，「周邊小國的擔憂心態加劇，美國回歸亞太讓這些國家在中美之間推行騎牆戰略創造了條件」，美國的遏制主義也「迎合了這類國家的訴求」；「中國周邊正成為全球大國的競技場，在美國「重返亞洲」戰略主導下，全球無論是本區域內或區域外的大國，其亞洲戰略的核心「都將圍繞中國展開」。⁴⁶美國不但是以南海問題為切入點，而且涵蓋朝鮮半島議題，使北京跟隨美國的腳步，只是北京在朝鮮半島議題上具有「地理鄰近」(geographical proximity)優勢，歷次六方會談均在北京召開，加以北韓對中國大陸的依賴既深且久，遠非美國所能企及。更重要地是，北京對南韓的影響漸增，近年來中國大陸與南韓的雙邊貿易總額已超過 2,000 億美元，中國大陸已成為南韓的最大貿易夥伴，南韓不能不重視北京在朝鮮半島的影響力，尤其是制約北韓的這部分。⁴⁷北京關

46. 李向陽，〈2011-2012 年亞太形勢回顧與展望〉，李向陽主編，《亞太地區發展報告：崛起中的印度與變動中的東亞》（北京：社會科學文獻出版社，2012 年），頁 1-12。

47. 商務處，〈中韓貿易簡明統計(1992-2010)〉，《中華人民共和國商務部》，2011 年 4 月 7 日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fuwzn/ckqita/201002/20100206776027.shtml>>；駐韓國經商參處，〈中韓經貿合作簡況（截至 2012 年 10 月）〉，《中華人民共和國駐大韓民國大使館經濟商務參贊處》，2013 年 2 月 6 日，<<http://kr.mofcom.gov.cn/article/zxhz/tjsj/201302/20130200023262.shtml>>。

於「美國的遏制主義迎合了某些國家的訴求」的說法，對日本可能適用。⁴⁸對南韓而言卻不見得，因為首爾的立場一直特別謹慎，不擬採取刺激北京的作為。

對北京而言，朝鮮核問題不僅是美朝問題，「同時也是東北亞地區安全問題」，維護朝鮮半島的穩定對於中國的安全至關重要。根據北京的估計，朝鮮核武器有可能引起日本、韓國甚至臺灣有核化的骨牌效應，將深刻地影響東北亞安全環境，促使美國加速部署導彈防禦系統；設若朝鮮半島發生戰爭，將會在戰略、經濟、環境和人道主義方面產生難以估量的後果。因此，從上述考慮出發，「中國不斷加大對朝鮮核危機的外交調解力度，努力勸說各方回到談判桌上來，最終促成了六方會談」。北京認為「六方會談」機制的發展符合東北亞地區的政治現實，也符合六國和其他東北亞國家的長遠利益。朝核問題的解決最終需要在不斷深化的東北亞安全機制中得到解決。在此過程中，北京應繼續積極發揮對北韓的影響力，避免朝鮮被進一步邊緣化，推動朝核問題與朝鮮半島安全保障問題共同解決。⁴⁹

至於美國要「重返亞洲」或施行「再平衡」戰略，根據中國大陸學者的看法，兩個重要的切入點構成「美國全球戰略重心向亞太地區轉移的重要機遇」。除了南海緊張局勢之外，即是朝鮮半島核問題。從朝鮮半島的形勢來看，2010 年 3 月的天安艦遭擊沉，與當年 11 月發生的南韓延坪島遭北韓砲擊事件，曾將南北韓關係推向戰爭的危險狀態，大大增加了東北亞地區的安全緊張態勢，加以中、日兩國在釣魚臺與東海油氣田資源的摩擦加劇，日韓兩國「同時強化了對美國的安全需求」。韓國方面「不但自身大幅提升軍力」，且韓美已經決定戰時作戰指揮權的移交時間由 2012 年 4 月推遲至 2015 年 12 月，美國近

48. 李向陽，〈2011-2012 年亞太形勢回顧與展望〉，頁 1-12。

49. 楊毅主編，〈中國國家安全戰略構想〉（北京：時事出版社，2009 年），頁 168, 215-216。

年來和韓國、日本聯合舉行大量極具針對性的軍事演習，加以朝鮮領導人出現更迭，朝鮮半島情事不僅沒有緩解，六方會談中斷，朝鮮無核化進程前景十分黯淡。⁵⁰一旦這樣的對立繼續，大規模的軍事演習勢將持續，將更使雙方和解無以開始。

表 1 2010 年以來太平洋地區由美國主導之聯合軍事演習一覽

時 間	演習名稱	參加國家及軍力
2010/6/23-8/1	第 22 次環太平洋聯合軍演* (Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC 2010)	於夏威夷及附近海域舉行，14 個國家參加，計有美、加、日、南韓、澳洲、智利、哥倫比亞、法國、印尼、馬來西亞、荷蘭、秘魯、新加坡、泰國等。另巴西、印度、紐西蘭為觀察員。計 32 艘軍艦、5 艘潛艦、170 架軍機，2 萬名兵力參加。
2010/7/27	「不屈意志」(Invincible Spirit)美韓聯合軍演	韓國 18 艘軍艦（包含南韓獨島號大型登陸艦）、美國海軍喬治華盛頓號(USS George Washington CVN-73)核子動力航母、200 架戰機、4 架 F-22 戰機、8,000 名兵力。
2010/11/26-12/1	美韓聯合軍演	黃海，參加者包括美國海軍喬治華盛頓號核子動力航母（搭載 75 架戰機、6,000 名人員）。
2011/8/16-26	「乙支自由衛士」(Ulchi Freedom Guardian, UFG)美韓聯合軍演	3 萬名美軍、5.6 萬名韓軍參加。另有 40 萬名南韓政府官員和警察參加反恐演習。
2011/11/28-12/1	美韓聯合軍演（韓國西部海域）	美國出動喬治華盛頓號航母、導彈巡洋艦、導彈驅逐艦；韓國出動世宗大王號驅逐艦。檢視空中防衛和水上作戰能力。
2012/2/27-3/9	美韓「關鍵決斷」聯合軍演	韓國 20 萬名兵力、美國 2,100 名兵力參加。
2012/3/1-4/30	美韓鵠鷹聯合軍演「雙龍訓練」	美軍 1.1 萬兵力支援韓國部隊美國與南韓海軍陸戰隊共 1 萬名兵力。
2012/6/21-22	美日韓海上聯合軍演	進行海上搜救和拿捕演練，三國出動的艦艇包含驅逐艦、運補艦、反潛直昇機，以及美國喬治華盛頓號核子動力航母。同時在 6 月 23-25 日，美國與南韓海軍在黃海進行軍事演習。
2012/6/29-8/3	第 23 次環太平洋聯合軍演 (RIMPAC 2012)	美國與其他 21 國共同參加，計有 42 艘艦艇、6 艘潛艇、200 架飛機、2.5 萬名兵力，參加者包括美、加、日、韓、澳、菲、紐、英、印度、新加坡、印尼、墨西哥等國。

50. 張旭東，〈戰略東移：中美關係牽動下的亞太格局〉，孫哲主編，《亞太戰略變局與中美新型大國關係》（北京：時事出版社，2012 年），頁 58。

2012/8/20-31	美韓乙支自由衛士聯合軍演	5.6 萬南韓部隊及 3 萬美國部隊參加，主要係演練對北韓侵略的回應。
2013/2/4-6	東海（日本海）聯合演習	參演項目包含實彈射擊、海軍編隊訓練與反潛作戰。南韓參與的有神盾驅逐艦、反潛驅逐艦、柴電潛艦。美國則有神盾飛彈巡洋艦、核子動力攻擊潛艦「舊金山號」。
2013/3/1-11	美韓「關鍵決斷」聯合軍事演習	10,000 名韓軍、3,000 美軍參加，F-22 隱形戰鬥機、B-52 戰略轟炸機，2 艘美國 9,700 噸級宙斯盾級驅逐艦。

資料來源：作者整理自 Mark Logico, "RIMPAC 2010 Begins as Ships Arrive in Hawaii," *America's Navy*, June 29, 2010, <http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=54258>; Ed Gulick, "Invincible Spirit strengthens ROK-U.S. alliance," *7th Air Force*, July 30, 2010, <<http://www.7af.pacaf.af.mil/news/story.asp?id=123215611>>; "ROK, US joint naval drill enters 3rd day in Yellow Sea," *China Daily*, November 30, 2010, <http://www.chinadaily.com.cn/world/2010-11/30/content_11632427.htm>; "ROK, US launch annual military exercise," *China Daily*, August 16, 2011, <http://usa.chinadaily.com.cn/us/2011-08/16/content_13124862.htm>; Patrick Bray, "Pacific Ocean Division-Forward supports Key Resolve 2012," *US Army Corps of Engineers*, March 15, 2012, <<http://www.usace.army.mil/Media/NewsArchive/StoryArticleView/tabid/232/Article/771/pacific-ocean-division-forward-supports-key-resolve-2012.aspx>>; "RIMPAC 2012: participating vessels by country," *naval-technology.com*, June 18, 2012, <<http://www.naval-technology.com/features/featurerimpac-2012-vessels-aircraft-countries/>>; "ROK, US, Japan kick off joint naval drill," *China Daily*, June 21, 2012, <http://www.chinadaily.com.cn/world/2012-06/21/content_15517151.htm>; "US-Japan-ROK drills aim to fix alliance weakness," *China.org.cn*, June 27, 2012, <http://www.china.org.cn/opinion/2012-06/27/content_25746825.htm>; "ROK, US launch joint military drill," *China.org.cn*, August 20, 2012, <http://www.china.org.cn/world/2012-08/20/content_26283989.htm>; "S. Korea, US launch naval military drill," *PressTV*, February 19, 2013, <<http://www.presstv.ir/detail/2013/02/19/289712/s-korea-us-launch-naval-military-drill/>>; Yongsan Garrison, "Key Resolve 2013 begins," *7th Air Force*, March 11, 2013, <<http://www.7af.pacaf.af.mil/news/story.asp?id=123339505>>。

*說明：第 1 次環太平洋聯合軍演是在 1971 年舉行，以後每兩年舉行一次。

倘若加勒比海(Caribbean Sea)與墨西哥灣(Gulf of Mexico)為美國の後院，則渤海與黃海亦可謂為中國大陸的前院，北京因此對於鄰近渤海與黃海的朝鮮半島安全，視為中國大陸安全之所繫。一方面北京對朝鮮半島事務的發展覺得至為敏感(sensitive)，蓋朝鮮半島與中國大陸唇齒相依，北韓正是北京對抗美國勢力的緩衝地區，北京長久以來對朝鮮半島上的強權爭奪有敏銳的感覺。北京同時也認為中國大陸對朝鮮半島的變動有脆弱感(vulnerability)，雖然北京並不同意北韓的金氏政權，但仍不得不支持北韓繼續存在，設若北韓垮臺，則美國勢力

將直接與中國接壤，對中國大陸東北的安全將是嚴重的威脅。過去北京在 1950 年參加韓戰，是為了阻絕美國影響力北上，今日美國標定「再平衡」的戰略目標，將使北京更感受威脅，而朝鮮半島正是短兵相接之地。

正在 2010 年上半年以來兩韓關係緊張之際，美國與南韓進行聯合軍事演習，美軍預備派遣美國核子動力航空母艦喬治華盛頓號來黃海參加演習，遭到北京的嚴重抗議。蓋喬治華盛頓號航空母艦是美國在太平洋軍力的象徵，而該航母所載的 F-18 戰機航程能夠覆蓋北京，對於中國大陸的安全威脅意涵重大。當時「中國人民解放軍軍事科學院」副秘書長羅援則指責美國「仍然奉行砲艦政策」，他引用毛澤東的話「人不犯我，我不犯人；人若犯我，我必犯人」強調「中國將不會示弱」。⁵¹由於北京的強烈抗議，華盛頓號航母終未出現於黃海海域進行操演，這一方面說明北京的堅持，另方面也顯示了美國的節制，才不致引發兩強的海上對峙。為針對美韓聯合軍演，中國大陸方面也從 2010 年 7 月開始接連多次進行了在黃海的軍演。2010 年 7 月以來，中國大陸軍方先後在東海、黃海、南海地區密集舉行一系列演習，內容涉及實戰背景下的對抗、保障、支援等。這一系列演習和同年七月底美韓軍演形成微妙對照。而南京軍區砲兵部隊也在黃海附近，首次進行了大規模的實兵實彈遠端火箭砲火展示。解放軍的黃海演習則是首次的戰時軍事交通應急保障演練，儼然為了檢驗中國大陸的國防動員能力，也是對外發出其極力準備對美國進行「反介入」(anti-access)及「區域阻絕」(area-denial)戰略的信號，不過這種趨勢也引起美國的注視而採取加強因應對策。⁵²北京這些動作在最近兩年持續強化，意欲

51. 羅援，〈武力炫耀的背後是霸道——評美國航母擬赴黃海參加軍演〉，《中國軍網》，2010 年 8 月 12 日，<http://www.chinamil.com.cn/big5/yx/2010-08/12/content_4612344.htm>。

52. “Pentagon Weighs Extra Muscle for Asia-Pacific,” *China Daily*, August 3, 2012, <http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2012-08/03/content_15641923.htm>.

形成常態。北京保衛黃海區域、排斥美韓軍隊介入態勢趨於明顯，此舉也對北韓安全連帶產生協力的效果，固然對美國在朝鮮半島及其附近的行動造成節制，卻是北韓政權所歡迎的趨勢。

有鑑於美國對「崛起中國」防堵日益深化，北京正小心謹慎地加以因應。北京對過去數年來美國所提「重返亞洲」或「再平衡」戰略的認知經歷負面的轉變。北京在深思美國戰略及作為之後，發覺歐巴馬政府將焦點從經濟及外交的接觸，轉為更側重安全的議題，形成對中國大陸的敵對態勢。在此形勢下，北京不得不也作出相對的回應，北京的疑慮不僅是軍事演習，尚且包括歐巴馬積極提倡的《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》將中國大陸排除在其外、在澳洲達爾文駐紮美國陸戰隊，以及意圖在東亞高峰會議加入安全的議題等等。⁵³北京與美國在南中國海且有著深刻的矛盾，其認為美國正在鼓動東協國家組成聯合戰線抵制中國大陸，並協助菲律賓與越南等與中國大陸有領土領海糾紛的國家採取共同對抗的政策。為此，北京對東協國家採取的作為包括給予當地國經濟支援、增強經濟軍事和安全合作、加強外交接觸及文化交流，正因為美國的「再平衡」戰略，引發北京高度重視與在當地投注更多的資源。⁵⁴

至於美國與北京在朝鮮半島議題的對立角逐，也具有相當衝突的成分，複雜或危險的程度部分更甚於南中國海的美中競爭局面。首先，在朝鮮半島上集結著全世界最堅強的武裝力量，隔著 38 度線咫尺相對，任何敵對局勢失控，雙方必然爆發慘烈的戰爭，包括海戰和陸戰，甚至是大規模毀滅性武器(Weapon of Mass Destruction, WMD)的交火。其次，朝鮮半島上存在一個擁有核武裝置，甚至核子彈頭的

53. Wu Xinbo, "Not Backing Down: China Responds to the US Rebalance to Asia," *Global Asia*, Vol. 7, No. 4, Winter 2012, p. 18.

54. Wu Xinbo, "Not Backing Down: China Responds to the US Rebalance to Asia," p. 21.

北韓，倘若發生戰爭，美韓使用核子武器的可能性不能排除。如此，則美國即將干預、北京也必須考量他是否須干預。第三，與南中國海不同地是，朝鮮半島為中、美、日、俄戰略利益競合之所在，當地四強裡有三個係聯合國常任理事國與世界前三大經濟體，其間利益糾葛複雜遠非南中國海所能相比。第四，東海形勢已經複雜化，中日之間為釣魚臺的衝突日益激化，雙方偏激的民族主義情緒高漲，美國軍力在朝鮮半島的作用，也有為日本抵制北京擴張的因素。由於美國宣示將以《美日安保條約》涵蓋釣魚臺防禦，美國可能因為釣魚臺爭議而被日本拖下水。第五，美國在南中國海只須面對北京，在朝鮮半島及東海可視為一個大衝突區，美國將同時面臨北京與北韓，倘若這北京與北韓行動一致，美國將更感棘手。

北京與美國關於朝鮮半島的利益相衝突，是長期存在的現實，其中最明顯的部分，是北京一直盡力維護北韓政權的屹立不搖，以及在制約北韓發展核武被多數國家認為努力不夠。更有甚者，北韓的冒險主義可能將北京帶入和美國衝突的漩渦。歐巴馬就職第二任總統的前夕，美國學者波拉克(Jonathan D. Pollack)在布魯金斯研究所(Brookings Institution)給歐巴馬建議書當中即提出了類似的警語。他警告說，美國與北京確有因朝鮮半島而爆發尖銳的對抗甚或直接軍事衝突的危機。他說，華府與北京其實並不想發生這樣的衝突，但北韓嚴重的內部危機將逼使北京與美國準備進入北韓，此舉只是為了保障各自的核心利益(core interests)但也造成和平的威脅。波拉克也警告，倘若北韓使用核武，即使是在北韓範圍內使用，也將是對全區域的威脅。這項給予歐巴馬總統的建言指稱，為減少和北京因北韓議題爆發衝突，歐巴馬應與北京一道追尋以下的幾個目標：其一，將自身可以軍事干預北韓所屬軍力的地點、行動和能力告知對方，增加透明度；其二，雙方分享北韓可能藏匿大規模毀滅性武器的各種情資；其三，啟動關於居留南韓的外國國民相關的疏散計畫；其四，雙方協商防止北韓民眾大規模逃離國境的人道性災難。⁵⁵自從美國政府提出「再平衡」戰略後，北

京對美國趨向不信任，波拉克稱，北京似對美國與南韓軍力逐漸北移感到警覺，而雙方的誤解和誤判顯有提升，美國應在此時向北京闡明美國的目的「並非與中國為敵，而是因應北韓不穩帶來的外溢風險」，並「與中國公開且坦誠地溝通，且據以了解中國的計畫和意圖」。⁵⁶

關於美國與北京在朝鮮半島及其附近對抗的趨勢，美國學者固然是憂心忡忡，韓國學者也同樣表示，韓方對美國主導的「再平衡」戰略有著較複雜的感受。南韓歡迎美國對朝鮮半島的安全承諾，且認為北京與北韓正須予以制約，美國是唯一不可替代的國家。固然如此，南韓關心的仍是首爾會不會被捲入中美兩國在東北亞的爭鬥。對南韓來說，北京與美國同樣是不可或缺，但南韓不願自陷於必須在兩者擇其一的困難處境。美國如何推動「再平衡」，以及北京如何回擊，都不是南韓所可逆料，靠其中一個太近亦將無法自處。再者，南韓也必須考量美國的「再平衡」戰略是否可信任、是否有信用。韓國學者並稱過去美國的政策常缺乏持續性，以美國在中東的政策可知，到時美國政策變動時，將再次忽視亞太，並要求他國自行承擔主要的責任。因此即使在「再平衡」思維上美國信誓旦旦，惟多數韓國人常有被套住或甚至最終被拋棄的疑慮。進一步而言，現在的美國也被質疑有多少國力和資源來支撐這樣的一個大型戰略以對抗崛起的中國大陸，《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》是否能作為美國的經貿利器以吸引亞太國家轉向而排斥中國大陸，都讓亞太國家相當疑慮，南韓正是這樣的一個美國的盟邦，而美國也不應忽視一件事實，即是：中國大陸在未來許多年，仍將是大多數亞太國家最重要的貿易夥伴。因此，美國

55. Jonathan D. Pollack, "Memorandum to the President: Confrontation over Korea," *Brookings*, January 17, 2013, <<http://www.brookings.edu/research/papers/2013/01/confrontation-over-korea?rssid=china>>.

56. Jonathan D. Pollack, "Memorandum to the President: Confrontation over Korea."

最重要的任務，應是藉助於政策堅持性和持續性，以建立華府參加東北亞區域國際政治的可信度。⁵⁷

歐巴馬政府國家安全顧問唐尼倫(Thomas E. Donilon)曾在 2013 年 3 月 11 日發表演說時，特別指出歐巴馬第二任期將持續亞洲再平衡政策，其中將與中國大陸建立既存強權（美國）與崛起強權（中國）的新形態關係，經濟方面將以《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》為核心。他又說，再平衡政策不是要圍堵中國大陸，而是美國要和中國大陸建立新形態關係，為此美、中必須持續改善彼此溝通管道、深化美中軍事對話是解決雙方不安全感和潛在競爭的核心，為避免意外和誤判風險，雙方應建立公開和可信賴的管道。唐尼倫說，美、韓也將建立全球同盟關係並深化貿易夥伴關係，南韓總統朴槿惠已應邀將於 2013 年 5 月訪美與歐巴馬舉行高峰會。⁵⁸在同樣的場合，唐尼倫也指出，美國絕不容許北韓擁有核武，也不容許北韓發展以美國為目標的核子彈頭飛彈。唐尼倫說美國的北韓政策四原則是，擴大與日本及南韓合作，也很高興北京支持聯合國安理會的決議；美國不再接受北韓的空洞承諾；面對北韓最近的挑釁言詞，美國要以全力保衛自身和盟邦；以及美國依然鼓勵北韓選擇正確道路，美國隨時準備幫助北韓發展經濟並餵飽人民，但是北韓必須改變現行作法。⁵⁹美國國防部副部長米勒 (James N. Miller) 也指出，北韓已進行三次核子試爆，美國必須持續採取必要步驟，打擊北韓洲際彈道飛彈發展計畫，為避免美國本土受到攻擊，美國必須改善攔截飛彈能力，增設攔截飛彈基地。⁶⁰觀察北韓與

57. Kang Choi, "Advice from A Good Friend: A South Korean View on the US Rebalancing," *Global Asia*, Vol. 7, No. 4, Winter 2012, pp. 38-41.

58. 賴昭穎，〈美國亞洲再平衡…「不是圍堵大陸」〉，《聯合新聞網》，2013 年 3 月 13 日，〈<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/7755474.shtml>〉。

59. 劉屏，〈美撂話：不容北韓擁核武〉，《中時電子報》，2013 年 3 月 13 日，〈<http://news.chinatimes.com/world/110504/112013031300158.html>〉。

美國關係的進展和美國重要官員的談話，美國的「再平衡」政策證實相當部分是用以嚇阻或壓制北韓挑釁行為的。不過，當美國官員指出美方的「再平衡」政策並非圍堵中國大陸時，中共官員恐非可以輕易被說服。

正在此時，南韓與中國大陸的經濟關係突飛猛進，相互依賴關係極為密切。北京與南韓於 1992 年建立外交關係，2012 年為雙方建交 20 周年，中韓關係在雙邊貿易上大放異彩。雙方貿易總額由 1992 年的 63.7 億美元提升至 2011 年的 2206.3 億美元，成長近 35 倍，目前中國大陸是南韓第一大貿易夥伴，南韓是中國大陸第三大貿易夥伴。⁶¹ 南韓感受到北京對北韓的強大影響力，寄望北京可節制北韓的對外行為，特別是對南韓的敵對態度。美國為南韓安全之所繫，但中國大陸現又為支撐南韓出口導向經濟的主要力量，南韓已體認到，為了與一方交好而得罪另一方將不符合南韓利益。李明博政府的「對美接近」政策引起北京的高度不滿。南韓在天安艦事件後與美國的多次聯合軍演，使北京備覺威脅，北京與首爾距離拉大，北京明顯多次支持北韓立場，南韓與北京互動曾經處於低潮。南韓必須在北京與美國之間求取有利於自己的平衡，此趨勢自亦形成美韓關係發展的制約因素。⁶² 朴槿惠政府企圖在北京與美國間找出平衡關係的作法應是明智之舉，但並非表示這樣的努力將毫無難度，將考驗韓國新政府推動外交的智慧。

60. 廖漢原，〈美官員：持續打擊北韓飛彈核武〉，《中央通訊社》，2013 年 3 月 12 日，<<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201303130002-1.aspx>>。

61. 商務處，〈中韓貿易簡明統計(1992-2010)〉；駐韓國經商參處，〈中韓經貿合作簡況（截至 2012 年 10 月）〉。

62. Han Suk-hee, "South Korea Seeks to Balance Relations with China and the United States," *Council on Foreign Relations*, November 2012, <<http://www.cfr.org/south-korea/south-korea-seeks-balance-relations-china-united-states/p29447>>.

北京對於美國與東南亞各國的逐漸接近相當在意，其也相信這正是美國進行「圍堵中國」戰略的一部分。無論是中國大陸學者或官方的說法，都認定美國「重返亞洲」或「再平衡」政策的目標僅在於結合與北京有利害關係的周邊國家，特別是和中國大陸就東海、南海具有領土領海爭執的國家加強聯繫，支持各國反對北京，以此舉「維持美國的軍事霸權並遏制中國」。⁶³美國新任國務卿凱瑞在 2013 年 4 月曾為北韓核武問題奔波於中、日、韓三國並與各國領導人見面，凱瑞在北京聲稱，美國再平衡政策是為「建構一個美國的太平洋夢想」(U. S. dream for the Pacific region)。中國大陸外交部發言人華春瑩則回應，「中國希望美國的政策對亞太地區國家而言，是公開的、包容的、多贏的願景」，意味著對於美國的「再平衡」戰略仍存有疑慮。⁶⁴有鑑於此，北京的外交重點在與美國進行針鋒相對的競爭，並強烈批判美國的介入當地事務，隱含亞洲事務不需美國插手，並在南海展示北京對當地領土領海主權的堅持。北京在南海的堅持，在中、日雙方在東海的對抗上，具示範作用，意味著北京將不再對任何挑釁的國家示弱。

63. 北京認為美國在亞洲的戰略目標在於「遏制中國」，即使是《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》議題，其也認係美國及其盟國將北京排除在外。請見 Joseph Boris, "Japan nearly in, China out of trade talks," *China Daily*, April 19, 2013, <http://usa.chinadaily.com.cn/2013-04/19/content_16422559.htm>; 張景全(Zhang Jingquan)則認為美國「再平衡」政策的目標同時適用以壓制北京與北韓，請見 Zhang Jingquan, "It's time Pyongyang saw reason," *China Daily*, April 18, 2013, <http://europe.chinadaily.com.cn/opinion/2013-04/18/content_16417546.htm>。

64. "China open to 'constructive role' from U.S.," *China Daily*, April 16, 2013, <http://africa.chinadaily.com.cn/world/2013-04/16/content_16412493.htm>.

陸、結論

美國無論是「亞洲主軸」、「再平衡」、或「重返亞洲」，事實上都是歐巴馬任內美國重視亞洲安全，以及美國亞洲利益的顯現。特別是美國感受自身經濟力量的下滑，與中國大陸經濟力的上升出現的極大的落差，就是在這樣的背景當中，中國大陸軍事力量又高度增長，北韓也屢次藉機生事，不但美國至感關切，美國的亞洲盟邦更感受壓力，為因應這項需要，美國的「重返亞洲」戰略因應而生。中國大陸是「重返亞洲」戰略針對的對象，但北韓迄未放棄核武研發、六方會談中斷經年、南北韓關係緊張、北韓依舊是東北亞區域不穩定因素，這些考量都提供美國大力推動「再平衡」戰略的養分。

2008 年美國發生金融海嘯以來，經濟實力大不如前，中國大陸的經濟表現隨著持有的大量外匯儲備和貿易盈餘，形成極大的反差。北京的對外政策，在 2009-2010 年更加凸顯了北京的信心，也更加地在若干國際事務展現堅持和強勢。逼使美國的亞洲盟邦如日本、菲律賓、南韓等逐漸質疑美國是否有能力及意願，協助他們肆應中國的崛起。在此情境下，美國有部分是被迫地出面，以實際行動昭告盟邦：美國可以在東亞地區保持權力平衡的狀態。美國對亞太國家的承諾則顯示在美國維持駐軍、聯合軍事演習，以及明白宣示安全協防等。即使歐巴馬推動「再平衡」的政策即將延續，美國學界也並非全無意見。學者洛根(Justin Logan)即指出，倘美國採取圍堵中國大陸的策略，將逼使美國更加地耗費資源，「成長中的中國將更具有優越性」。他指出，美國不應培植亞太國家和北京對抗，認為這些與北京敵對的國家倘若彼此合作即可應付。以美國的力量實無能力作此長期消耗，認為美國越是堅持此方向，美國政策越是難以為繼。因此洛根建議美國應該將樞紐重新移往美國本身(to pivot home)，主張歐巴馬政府應鼓勵亞洲國家合力承擔自身的安全議題。並謂美國必須抽身，否則只會和北京進行一場危險安全競賽，而且北京在競賽裡甚且將逐漸掌握優勢。⁶⁵

「重返亞洲」或「再平衡」戰略要形成政策，必須通過多重形式，包括增強與亞太國家在軍事與經濟兩方面的合作。歐巴馬總統在第一任時與希拉蕊過去多次的政策宣示，致力於堅定其盟國的信心，期望他們不擔心美國經濟力的下滑而減少對彼等的安全承諾。其次，美國需要集結更多的盟國以支持美國「制衡中國崛起」，並因應亞洲的突發衝突事件，在這項努力當中，美國加強了亞洲地區安全事務的參與機會和領導權。通過美國與各相關國的安全保障條約，美國再次宣示軍事合作的必要性與可行性。特別是 2010 年 3 月以來南北韓關係緊張之後，美國與南韓進行了多次聯合軍事演習，顯示美國對於南韓安全的承諾，同時也引來北韓的撻伐及北京的反制。

在歐巴馬第二任時期，「再平衡」當屬既定且持續的戰略；在此戰略的主導下，美國與北京、北韓的關係可望維持基本上對立，但也必須找出合作的空間，讓彼此互動不至失控。經濟方面，美國正在推動《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》，藉以聯繫盟國，以制衡北京與東協國家刻意排除美國建立的「東協加 3」經濟整合機制。在 2000 年中期之後才成形的《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》，最初的簽署國為智利、新加坡、汶萊與紐西蘭等四國，2008 年之後澳洲、秘魯及越南加入，2011 年新加坡 APEC 會議中，美國宣布加入，2012 年再增加馬來西亞，日本也宣布加入諮商。《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》是一項自由貿易協定原希望在 2015 年達成零關稅目標，也成為美國展現其在亞太實力的張本。南韓已和美國簽訂了自由貿易協定，在美國「重返亞洲」的框架中，無論在軍事或經濟層面均展現了與美國的緊密聯繫。在此同時，中國大陸與日本、韓國也將啟動中韓日三國自由貿易區(China-Japan-Korea Free Trade Area, CJKFTA)的談判，北京正在

65. Justin Logan, "China, America, and the Pivot to Asia," *Policy Analysis*, No. 717, January 8, 2013, p. 22, *CATO Institute*, <<http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa717.pdf>>.

運用經濟力抵制美國的支配意圖。

美國與南韓之間有悠久的軍事合作關係，冷戰時代初始，美國曾將南韓視為對抗共產勢力擴張的橋頭堡、護衛日本安全的屏障。隨著南韓在地區和全球事務的日趨重要，加以南韓在區域國際關係的積極與主動，美國與南韓的關係逐漸走向平等的區域安全和經濟互利夥伴。美國即將在 2015 年將美韓聯軍戰時作戰指揮權轉交南韓，原是一項指標，但由於最近北韓威脅的不斷增強，這項計畫勢將往後推遲。美國「再平衡」戰略與政策針對性頗高，在朝鮮半島及其附近區域係同時以北京和北韓為假想敵，因此美國「再平衡」政策，北韓與北京同為美國進行圍堵的對象。北京最近數年，對於北韓的不斷挑釁行為包括發射彈道飛彈與引爆核子裝置已感不耐，惟北韓仍我行我素，動輒以武力恫嚇，對於美國和南韓、日本來說，威脅更是直接且急迫。

北韓以金正恩為核心的新領導階層，大體仍堅持其父金正日的「先軍政治」既定方針，北韓且內部並無反抗勢力，也無跡象顯示金正恩將有重大改革，北韓仍將繼續克服其經濟困難顛簸前行(muddle through)。以北京立場而言，其仍希望藉助於六方會談維持其在朝鮮半島的舞臺並施行其影響。北京亦希望北韓最終施行類似中國大陸的開放措施以改善經濟，但無論如何也不認同北韓走向崩潰，北京也強力反對美國對北韓進行武裝攻擊，因此這是美國在推行「再平衡」時來自北京的制約。南韓深知此種趨勢，未來在與美國持續交往當中，必將同時重視與北京的互動關係，冀以保持圍堵北韓的外交優勢。當金正恩以北韓政權第三代領導人之姿對內鞏固政權、對外進行恫嚇時，南韓的朴槿惠挾著過半票數當選第十八任韓國總統，她正匯聚著世人的目光，她如何帶領韓國應對北韓的發展，並如何與周邊國家交往合作以維護國家安全，也將部分反饋於歐巴馬政府的朝鮮半島安全政策走向。

（收件：2012 年 12 月 10 日，修正：2013 年 5 月 8 日，採用：2013 年 5 月 21 日）

參考文獻

中文部分

專書

楊毅主編，2009。《中國國家安全戰略構想》。北京：時事出版社。

專書論文

李向陽，2012。〈2011-2012 年亞太形勢回顧與展望〉，李向陽主編，
《亞太地區發展報告：崛起中的印度與變動中的東亞》。北京：
社會科學文獻出版社。頁 1-12。

張旭東，2012。〈戰略東移：中美關係牽動下的亞太格局〉，孫哲主
編，《亞太戰略變局與中美新型大國關係》。北京：時事出版
社。頁 45-69。

期刊論文

李明，2012/9。〈美國重返亞太：南韓的視角〉，《海峽評論》，第
261 期，頁 12-16。

熊玠，2012/12。〈分析美國大選與歐巴馬連任後的「亞洲主軸」戰略
可能走向〉，《海峽評論》，第 264 期，頁 8-11。

網際網路

2012/12/20。〈強人的女兒朴槿惠 成南韓第一個女總統〉，《YAHOO!
奇摩新聞》，<<http://tw.news.yahoo.com/%E5%BC%B7%E4%BA%BA%E7%9A%84%E5%A5%B3%E5%85%92%E6%9C%B4%E6%A7%BF%E6%83%A0-%E6%88%90%E5%8D%97%E9%9F%93%E7%AC%AC-%E5%80%8B%E5%A5%B3%E7%B8%BD%E7%B5%B1-050211883.html>>。

2013/2/25。〈南韓首位女總統 朴槿惠就職〉，《YAHOO!奇摩新聞》，〈<http://tw.news.yahoo.com/%E5%8D%97%E9%9F%93%E9%A6%96%E4%BD%8D%E5%A5%B3%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E6%9C%B4%E6%A7%BF%E6%83%A0%E5%B0%B1%E8%81%B7-051249780.html>〉。

2013/3/6。〈南韓 躍升全球第 8 大貿易國〉，《世界新聞網》，〈<http://www.worldjournal.com/view/aFinancenews/21887802/article-%E5%8D%97%E9%9F%93-%E8%BA%8D%E5%8D%87%E5%85%A8%E7%90%83%E7%AC%AC%E5%A4%A7%E8%B2%BF%E6%98%93%E5%9C%8B>〉。

2013/3/15。〈兩會授權發布：十二屆全國人大一次會議決定李克強為國務院總理 國家主席習近平簽署主席令任命〉，《新華網：2013 全國兩會》，〈http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/15/c_115044550.htm〉。

商務處，2011/4/7。〈中韓貿易簡明統計(1992-2010)〉，《中華人民共和國商務部》，〈<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fu-wzn/ckqita/201002/20100206776027.shtml>〉。

楊俊斌，2013/1/27。〈抗中 美 5 款先進戰機進駐沖繩〉，《中時電子報》，〈<http://news.chinatimes.com/focus/11050104/112013012700134.html>〉。

廖漢原，2013/3/12。〈美官員：持續打擊北韓飛彈核武〉，《中央通訊社》，〈<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201303130002-1.aspx>〉。

駐韓國經商參處，2013/2/6。〈中韓經貿合作簡況（截至 2012 年 10 月）〉，《中華人民共和國駐大韓民國大使館經濟商務參贊處》，〈<http://kr.mofcom.gov.cn/article/zxhz/tjsj/201302/20130200023262.shtml>〉。

劉屏，2013/3/13。〈美撙話：不容北韓擁核武〉，《中時電子報》，

<<http://news.chinatimes.com/world/110504/112013031300158.html>>。

賴昭穎，2013/3/13。〈美國亞洲再平衡…「不是圍堵大陸」〉，《聯合新聞網》，<<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/7755474.shtml>>。

羅援，2010/8/12。〈武力炫耀的背後是霸道——評美國航母擬赴黃海參加軍演〉，《中國軍網》，<http://www.chinamil.com.cn/big5/yx/2010-08/12/content_4612344.htm>。

英文部分

專書

Halper, Stefan, 2010. *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*. New York: Basic Books.

期刊論文

Choi, Kang, 2012/Winter. "Advice from A Good Friend: A South Korean View on the US Rebalancing," *Global Asia*, Vol. 7, No. 4, pp. 38-41.

Ross, Robert S., 2012/11-12. "The Problem With the Pivot: Obama's New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive," *Foreign Policy*, Vol. 91, No. 6, pp. 70-82.

Wu, Xinbo, 2012/Winter. "Not Backing Down: China Responds to the US Rebalance to Asia," *Global Asia*, Vol. 7, No. 4, pp. 18-21.

網際網路

2010/11/30. "ROK, US joint naval drill enters 3rd day in Yellow Sea," *China Daily*, <http://www.chinadaily.com.cn/world/2010-11/30/content_11632427.htm>.

2011/1/15. "Clinton: US welcomes China's Rise," *China Daily*, <http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-01/15/content_11858279.htm>.

- 2011/8/16. "ROK, US launch annual military exercise," *China Daily*, <http://usa.chinadaily.com.cn/us/2011-08/16/content_13124862.htm>.
- 2012/6/18. "RIMPAC 2012: participating vessels by country," *naval-technology.com*, <<http://www.naval-technology.com/features/featurerimpac-2012-vessels-aircraft-countries/>>.
- 2012/6/21. "ROK, US, Japan kick off joint naval drill," *China Daily*, <http://www.chinadaily.com.cn/world/2012-06/21/content_15517151.htm>.
- 2012/6/27. "US-Japan-ROK drills aim to fix alliance weakness," *China.org.cn*, <http://www.china.org.cn/opinion/2012-06/27/content_25746825.htm>.
- 2012/8/3. "Pentagon Weighs Extra Muscle for Asia-Pacific," *China Daily*, <http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2012-08/03/content_15641923.htm>.
- 2012/8/20. "ROK, US launch joint military drill," *China.org.cn*, <http://www.china.org.cn/world/2012-08/20/content_26283989.htm>.
- 2013/2/19. "S. Korea, US launch naval military drill," *PressTV*, <<http://www.presstv.ir/detail/2013/02/19/289712/s-korea-us-launch-naval-military-drill/>>.
- 2013/4/16. "China open to 'constructive role' from US," *China Daily*, <http://africa.chinadaily.com.cn/world/2013-04/16/content_16412493.htm>.
- Boris, Joseph, 2013/4/19. "Japan nearly in, China out of trade talks," *China Daily*, <http://usa.chinadaily.com.cn/2013-04/19/content_16422559.htm>.
- Bray, Patrick, 2012/3/15. "Pacific Ocean Division-Forward supports Key Resolve 2012," *US Army Corps of Engineers*, <<http://www.usace.army.mil/Media/NewsArchive/StoryArticleView/tabid/232/Article/771/pacific-ocean-division-forward-supports-key-resolve-2012.aspx>>.

- Bumiller, Elisabeth, 2011/10/24. "U.S. Pivots Eastward to Address Uneasy Allies," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2011/10/25/world/asia/united-states-pivots-eastward-to-reassure-allies-on-china.html?_r=0>.
- Bumiller, Elisabeth, 2012/11/10. "Words and Deeds Show Focus of the American Military on Asia," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2012/11/11/world/asia/us-militarys-new-focus-on-asia-becomes-clearer.html?_r=0>.
- Cha, Victor & Ellen Kim, 2012/9. "US-Korea Relations: Challenges and Opportunities for the Next Administrations," *Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, pp. 39-48, CSIS, <http://csis.org/files/publication/1202qus_korea.pdf>.
- Clinton, Hillary R., 2011/11. "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century>.
- Condon, Stephanie, 2011/1/19. "Obama: We Welcome China's Rise," *CBS News*, <http://www.cbsnews.com/8301-503544_162-20028958-503544.html>.
- Garrison, Yongsan, 2013/3/11. "Key Resolve 2013 begins," *7th Air Force*, <<http://www.7af.pacaf.af.mil/news/story.asp?id=123339505>>.
- Gulick, Ed, 2010/7/30. "Invincible Spirit strengthens ROK-U.S. alliance," *7th Air Force*, <<http://www.7af.pacaf.af.mil/news/story.asp?id=123215611>>.
- Han, Suk-hee, 2012/11. "South Korea Seeks to Balance Relations with China and the United States," *Council on Foreign Relations*, <<http://www.cfr.org/south-korea/south-korea-seeks-balance-relations-china-united-states/p29447>>.
- Kim, Dae Jung, 2000/11/28. "North and South Korea Find Common

- Ground,” *The New York Times*, <<http://www.nytimes.com/2000/11/28/opinion/28iht-edkim.t.html>>.
- Kirk, Don, 2003/1/31. “Kim Plagued by payoff scandal and North Korean threats of war: ‘Sunshine’ policy dims for Seoul leader,” *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2003/01/31/news/31iht-norkor_ed3__7.html?pagewanted=print>.
- Korea-U.S. FTA, 2008/6/19. “Obama Says ‘No’ to KORUS FTA, Again,” *Korea-U.S. FTA*, <http://benmuse.typepad.com/koreaus_fta/2008/06/obama-says-no-to-korus-fta-again.html>.
- Logan, Justin, 2013/1/8. “China, America, and the Pivot to Asia,” *Policy Analysis*, No. 717, pp. 1-28, *CATO Institute*, <<http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa717.pdf>>.
- Logico, Mark, 2010/6/29. “RIMPAC 2010 Begins as Ships Arrive in Hawaii,” *America’s Navy*, <http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=54258>.
- Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, 2013/4/22. “FTA Status of ROK — Korea-Chile FTA,” *Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea*, <http://www.mofat.go.kr/ENG/policy/fta/status/effect/chile/index.jsp?menu=m_20_80_10&tabmenu=t_2&submenu=s_1>.
- Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, 2013/4/22. “FTA Status of ROK — Korea-U.S. FTA,” *Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea*, <http://www.mofat.go.kr/ENG/policy/fta/status/effect/us/index.jsp?menu=m_20_80_10&tabmenu=t_2&submenu=s_8>.
- News and Media Division in Department of Public Information, 2012/10/18. “General Assembly Elects Argentina, Australia, Luxemburg, Republic of Korea, Rwanda as Non-Permanent Members of Security Council,” *United Nations*, <<http://www.un.org/News/Press/docs//2012/ga11303.doc.htm>>.

- Office of the Press Secretary, 2011/11/17. "Remarks by President Obama to the Australian Parliament," *The White House*, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>.
- Office of the Press Secretary, 2012/3/14. "Summary of President Barack Obama's Call with South Korean President Lee," *Embassy of the United States*, <http://seoul.usembassy.gov/p_rok_fta_031612_1.html>.
- Office of the United States Trade Representative, 2013/4/22. "U.S.-Korea Free Trade Agreement: New Opportunities for U.S. Exporters Under the U.S.-Korea Trade Agreement," *Office of the United States Trade Representative*, <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta>>.
- Perlez, Jane & Steven Lee Myers, 2012/9/4. "In Beijing, Clinton Will Push for Talks Over Disputed Islands," *The New York Times*, <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F07E7D7103CF937A3575AC0A9649D8B63>>.
- Plunk, Daryl, 1985/9/16. "South Korea's Kwangju Incident Revisited," *Asian Backgrounder*, No. 35, *The Heritage Foundation*, <<http://www.heritage.org/research/reports/1985/09/south-koreas-kwangju-incident-revisited>>.
- Pollack, Jonathan D., 2013/1/17. "Memorandum to the President: Confrontation over Korea," *Brookings*, <<http://www.brookings.edu/research/papers/2013/01/confrontation-over-korea?rssid=china>>.
- ROK Drop, 2008/2/22. "GI Myth: The Unfair US-ROK SOFA," *ROK Drop*, <<http://rokdrop.com/2008/02/22/gi-myths-the-unfair-us-korea-sofa/>>.
- Shin, Hyon-hee, 2013/1/16. "Korea, U.S. to discuss ways to boost alliance," *The Korea Herald*, <<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20130116000940>>.

- Snyder, Scott, 2012/10/24. "South Korea's Growing Role and Contribution to International Stability," *PacNet Newsletter*, No. 66, CSIS, <<http://csis.org/files/publication/Pac1266.pdf>>.
- Twining, Dan, 2009/2/15. "A U.S. Asia strategy for Hillary Clinton's trip," *Foreign Policy*, <http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2009/02/15/a_us_asia_strategy_for_hillary_clintons_trip>.
- U.S. Department of State, 2010/9/8. "Remarks on United States Foreign Policy," *U.S. Department of State*, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/146917.htm>>.
- U.S. Department of State, 2011/11/10. "America's Pacific Century," *U.S. Department of State*, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>>.
- U.S. Department of State, 2012/6/14. "Remarks With Secretary of Defense Leon Panetta, Korean Foreign Minister Kim Sung-Hwan and Korean Defense Minister Kim Kwan-Jin After Their Meeting," *U.S. Department of State*, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2012/06/192400.htm>>.
- U.S. Department of State, 2012/11/13. "Remarks at the Launch of the Perth USAsia Centre," *U.S. Department of State*, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2012/11/200455.htm>>.
- Valera, Stephanie, 2009/2/13. "Hillary Clinton: We Are Ready to Listen to Asia," *Asia Society Online*, <<http://asiasociety.org/policy/strategic-challenges/us-asia/hillary-clinton-we-are-ready-listen-asia>>.
- Wan, William, 2012/6/3. "Defense Secretary Leon Panetta highlights U.S. ties to Vietnam during visit," *The Washington Post*, <http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/defense-secretary-leon-panetta-highlights-us-ties-to-vietnam-during-visit/2012/06/03/gJQAOWcLBV_story.html>.
- Yale Law School, Lillian Goldman Law Library, 2013/4/22. "Mutual

Defense Treaty between the United States and the Republic of Korea; October 1, 1953,” *Yale Law School, Lillian Goldman Law Library*, <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/kor001.asp>.

Zhang, Jingquan, 2013/4/18. “It’s time Pyongyang saw reason,” *China Daily*, <http://europe.chinadaily.com.cn/opinion/2013-04/18/content_16417546.htm>.

Obama's Policy toward the Korean Peninsula: 2009-2012

Ming Lee

(Professor, Department of Diplomacy, National Chengchi University)

Abstract

Given the decline of the American economy, along with the rise of Chinese economic and military capability, the United States and its Asian allies feel uneasy and yet are eager to cope with this adverse situation. To operate a “Rebalancing” strategy, the United States has to adopt multiple measures, including strengthening the economic and defensive capability of American allies and keeping firm commitments to its allies. China and North Korea are, in fact, the primary target of this American strategy. In addition to its strategic buildup, the United States also wields the TPP as an economic instrument. Washington has strengthened its ties with Japan and South Korea under the framework set up by Obama, but unfortunately North-South Korean relations are still in a state of hostile stalemate. Since China has been a powerful actor in Korean affairs, Obama’s “Rebalancing” strategy is inevitably constrained by Chinese policies.

Keywords: Back to Asia, Pivot to Asia, Rebalancing, Korean Peninsula, Obama’s Administration