

美國印太戰略前景暨韓國角色的設定與挑戰

陳蒿堯*

2022年2月11日，白宮宣布將推動《印太經濟架構》(Indo-Pacific Economic Framework, 簡稱 IPEF) 作為《印太戰略》(Indo-Pacific Strategy of the United States) 的核心，並重申強化與盟邦及夥伴合作推動「印太行動方案」(Indo-Pacific Action Plan)，重振美國在印太地區的經濟領導地位，以抑制中國政經地位躍升後所建構的經濟與外交戰略環境。¹ 3月9日，尹錫悅於韓國總統大選中以些微差距勝出，拜登總統第一時間致電祝賀並與其進行熱線對話，同時預告5月任內首度亞洲行期間，將優先在訪日之前先造訪韓國，使尹錫悅成為上任後最快與美國元首會面的韓國總統。²

本文將以韓國尹錫悅政府上任後所面對的韓美關係與區域安全環境為背景，探討美國印太戰略前景對韓國的角色定

* 作者為中國文化大學韓國語文學系助理教授。

¹ The White House, “INDO-PACIFIC STRATEGY OF THE UNITED STATES,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

² The White House, “Readout of Joseph R. Biden, Jr.’s Call with President-Elect Yoon Sukyeol of the Republic of Korea,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/09/readout-of-joseph-r-biden-jr-s-call-with-president-elect-yoon-suk-yeol-of-the-republic-of-korea/>.

位與期待，以及韓國如何回應美國印太戰略的角色設定與可能挑戰，研析新任領導人尹錫悅應處美中戰略競爭態勢下的政策調整，進而探討朝鮮半島區域安全情勢發展與相關觀察重點。

拜登版印太戰略下對韓國的角色設定與期待

一、「印太戰略」對東北亞區域之經濟安全布局

拜登政府 2021 年 3 月提出《國家安全戰略暫行指南》(Interim National Security Strategic Guidance)，指出中國是對全球秩序與美國所建立國際體制的「戰略競爭對手」，強調將與印太、歐洲與西半球盟邦攜手，因應當前及未來的共同威脅。同年 10 月，拜登參加「東亞高峰會」(East Asia Summit)發表聲明，表示「美國將與合作夥伴探討制定『印太經濟架構』」。³ 拜登政府 2022 年 2 月公布《印太戰略》，再度闡明美國將啟動新夥伴關係，以促進高標準貿易、管理數位經濟、提高供應鏈韌性和安全性 (to advance resilient and secure supply chains)、以透明化及高標準進行相關投資，加倍建立數位連結計畫，藉此強化與印太區域國家的經濟關係。4 月 6 日，美國商務部表示已與日本、新加坡、馬來西亞、紐西蘭、韓國及印度等各國政府商討「印太經濟架構」(IPEF) 具體政策，後續將透過各階段的行動方案逐步落實。

³ “Readout of President Biden’s Participation in the East Asia Summit,” The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidensparticipation-in-the-east-asia-summit/>.

拜登 2022 年 5 月 20 至 24 日訪問韓國與日本期間，美國除積極深化與韓、日同盟的密切合作外，趁勢推出一系列推進「印太戰略」的行動計劃。23 日宣布啟動「印太經濟架構」(IPEF)，24 日出席「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, Quad，以下簡稱 QUAD) 領袖峰會。26 日，國務卿布林肯 (Antony Blinken) 發表對中政策演說，都能看到美國積極推動與日韓在「安全保障」與「經濟發展」之間表態緊密合作共同抑制中國之立場。

二、要求韓國參與 QUAD 並深化「韓美同盟」架構下之區域安全合作

從川普到拜登政府，美國多次表達希望韓國加入 QUAD，同時積極拉攏日韓合作抗中，但韓國皆以模糊的方式戒慎以對，避免觸怒中國。文在寅 2021 年 5 月訪美時雖極力對參與 QUAD 持保留態度並刻意淡化「中國威脅」，但也逐漸在北韓「無核化」協商觸礁與恢復飛彈試射的威脅下，逐步在「韓美同盟」基礎上，參與「印太戰略」行動。2021 年 7 月韓國首度參與美澳兩年一度「護身軍刀」(Talisman Sabre) 聯合軍演即是一例。尹錫悅 2022 年 3 月當選後，在準備上任期間 4 月 14 日即有日本媒體傳出，尹錫悅政府盼以觀察員身分參與 5 月舉行的 QUAD 峰會，惟尹錫悅總統辦公室發言人裴賢鎮旋即在記者會澄清相關報導並非屬實。⁴

⁴ 日經中文網，2022 年 4 月 14 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politics-economy/politicsasociety/48251-2022-04-14-10-14-03.html>；韓聯社，2022 年 4 月 14 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20220414002900881>。

韓國即使對加入 QUAD 審慎以對，但可預見尹錫悅政府或將更進一步在深化「韓美同盟」架構下，逐步提高參與「印太戰略」行動的程度。5月31日，韓國海軍出動1個海軍陸戰連和4個特種作戰群，共計上千名官兵，投入自1991年參演以來創新高的兵力規模，參與在美國夏威夷舉行的「2022年環太平洋軍事演習」(RIMPAC 2022)。

尹錫悅政府應處美中戰略競爭態勢下的政策調整

隨著美中在不同領域競爭擴大，美國亟欲韓國融入「印太戰略」的抗中架構。韓國對美國「印太戰略」的態度，迄今歷經三個階段性的調整。文在寅執政初期採不置可否的「模糊」方式消極以對；2018年8月，韓美外交部門協商初步以韓國「新南方政策」和美國「印太戰略」之間皆以追求開放性、包容性和透明性可尋求進一步合作為契機；前項合作共識直到2019年6月川普訪韓，及同年11月韓美發布《共同推動新南方政策與印太戰略合作的聯合聲明》後才獲得確認，但韓國強調僅參與「印太戰略」架構下非傳統安全領域的合作項目，冀圖滿足美國期待。2022年6月16日，尹錫悅在國會發表首次施政演說，提及將與拜登討論通過印太經濟框架(IPEF)加強供應鏈合作等經濟安全問題。但後續如何調整對外戰略與美中日三邊關係，降低美中對抗對韓國的政經衝擊，殊值關注後續發展。

一、強調「聯美」但非「反中」避免戰略失衡

2022年4月，北約外長首度邀請包括韓國與日本在內的4個亞太國家外長出席。6月22日，韓國國家安保室長金聖

翰宣布在布魯塞爾規劃設立駐北約代表處，推動強化與北約的夥伴關係。6月29與30日，尹錫悅應邀北約峰會，對此，青瓦臺相關人士於峰會前鄭重澄清，韓國非北約成員國，韓國領導人出席北約峰會不代表韓國政策將轉向反中或謀求與北約成員國實現集體防禦，而是希望推動「全面安保合作」，並強調此行具有三個層面的意義：（一）強化基於自由民主價值的團結；（二）擴大安全合作基礎；（三）應對網絡、技術、氣候變化等領域的新型安全挑戰。尹錫悅總統亦將利用峰會期間闡述韓國對北韓問題的立場，以爭取參與國的廣泛支持。⁵

二、強化韓美聯合軍演並偕同美日進行外交對話

自拜登政府2021年2月釋放願以無核化為目標與北韓展開對話以來，未獲北韓未正面回應，韓國亟欲尋求突破。2022年5月上任的尹錫悅政府面對美朝「無核化」談判陷入僵局，加上「朝小野大」與「兩韓關係不睦」皆限縮其對北政策採「務實外交」的空間，進而使韓國在北韓問題上轉向重視與美日合作，透過多邊安全對話與軍事合作，提高威懾遏止北韓逐步提高飛彈試射頻率的挑釁，以及預防金正恩可能發起的第7度核試。

首先，2022年5月9日，韓國國防部長李鐘燮出席新加坡第19屆「香格里拉」(Shangri-La Dialogue)會議期間，與美國國防部長奧斯丁(Lloyd Austin)、日本防衛大臣岸信夫舉行軍事首長三邊會談。5月13日，韓國外交部長朴振訪美，

⁵ 韓聯社，2022年6月22日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20220622004400881>。

與美國國務卿布林肯舉行外長會談。再者，繼 2021 年 11 月以來美日韓 3 國首度舉行外交部次長層級會議，2022 年 6 月 8 日，韓國外交部副部長趙賢東在首爾會晤美國副國務卿雪蔓 (Wendy Sherman)、日本外務省事務次官森健良，會後三方達成共識，北韓試射飛彈屬「嚴重、非法的」挑釁，北韓一旦啟動第 7 次核試，美國、韓國和國際間必定做出強烈快速且強力的回應。5 月 21 日，「尹拜會」聯合聲明首度載明：「當韓國面對北韓核攻擊威脅時，美國將動用包括核武在內的所有防禦力量為韓國提供防禦」。6 月 12 日，韓國國防部長李鐘燮重申將持續強化韓軍的應對能力，以及韓、美、日三方安全合作，以應對北韓核武和飛彈威脅。

另一方面，為有效應對北韓威脅，韓國也同步提升自身的軍事防禦力量，以及恢復與提高韓美聯合軍演的規模。據韓國國防研究院 (Korea Institute for Defense Analyses) 統計，北韓 2022 年迄今已耗費 4 ~ 6.5 億美元進行研發，北韓自 2022 年 1 月以來迄今 (2022 年 6 月) 共進行破紀錄的 18 次合計 33 枚的飛彈試射軍事挑釁，其中韓國新任總統尹錫悅 5 月上任以來更頻密發動 3 次飛彈試射。對此，6 月 3 日，韓美選在日本沖繩島外海的國際海域，美國亦出動核動力航艦雷根號 (USS Ronald Reagan)，舉行包括防空、反艦、反潛和海上阻絕作戰等課目的聯合軍演。6 月 4 日，尹錫悅上台後首次韓美聯合軍演甫結束，北韓就向日本海發射 8 枚短程彈道飛彈表達不滿。6 月 7 日，美國和韓國共同派出 F-35A 在內的 20 架戰機，在韓國西部海域上空展示武力並發射 8 枚飛彈，美日戰機也在當天於日本海進行聯合空訓，對平壤展現威懾反制。6 月 8 日，尹錫悅政府透露將進一步增強「韓國型三軸體系」軍事力量，並可能新設「防衛政策官」，取代「對

朝政策官」，提高對北韓衝突的應處機制。

6月24日，金正恩主持「第8屆中央軍事委員會擴大會議」(Enlarged Meeting of the 8th Central Military Commission)，會中提到將修正戰爭計畫，為進一步強化北韓的戰爭遏制能力提供軍事保障」，並將負責北韓飛彈發展計畫的李炳哲升任為勞動黨中央軍事委員會副委員長。藉此凸顯北韓正為發動新一波軍事行動預作準備。

三、建構韓美半導體供應鏈合作機制

美國為因應後 COVID-19 時期的全球貿易問題未來全球供應鏈將會重組，並依此進行生產設施的重新部署。將因新冷戰而加強出口管制。《印太戰略》的「印太行動方案」(Indo-Pacific Action Plan)指出，拜登政府提出 10 項核心工作，其中「供應鏈韌性」更是拜登政府甫提出《印太經濟架構》(IPEF)的四大核心領域之一，目的在於鼓勵創新、增強經濟競爭力及重建「供應鏈」。本次拜登亞洲行更推動與韓國、日本建立高科技研發聯盟與防堵中俄兩國進入的產業供應鏈。

繼 2021 年 5 月文在寅訪美宣布三星斥資 170 億美元在德州建立新的半導體晶圓代工生產基地；拜登 2022 年 5 月訪韓期間，韓國的大企業更宣布將推動總額約 4,700 億美元的投資計劃，包括三星將在未來 5 年內對晶片、生物科技、人工智慧及下一代通信等新興產業投資 3,600 億美元；現代汽車預計在喬治亞州投資 55 億美元興建電動車與專用電池工廠，以及在機器人、開發自動駕駛軟體(SW)、城市空中交通(UAM)和人工智慧(AI)等領域規劃總額 105 億美元的投資計劃；韓華宣布對美投資 1.6 億美元建造太陽能組件製造廠。美國財政部長葉倫預計 7 月中旬將訪問韓國，會晤韓國

企畫財政部長兼經濟副總理秋慶鎬，研判雙方將商討對北韓祭出新一波制裁方案外，更將聚焦印太經濟架構(IPEF)下的兩國經貿合作領域交換意見。

後續觀察重點

一、臺海和平穩定與北韓無核化已成為美日韓「印太」安全合作的核心議題

相較於 2021 年 5 月文在寅訪美時未正面回應臺海問題，但隨著美中戰略競爭態勢升高，美國已刻意將「臺海和平穩定」與「北韓無核化」議題掛勾，作為美日韓區域安全合作的核心議題，其中以韓美逐步在臺海議題提升安全合作尤值關注。白宮 2021 年 3 月所發布的《國家安全戰略暫行指南》提到，將依據美國長期承諾，支持臺灣應處中國挑戰，拜登政府更多次提到韓國身為美國在東亞的重要盟友，更是協助對抗中國威脅所不可或缺的關鍵要角，由此大幅提升韓國對於臺海和平穩定的關注。從 2021 年 5 月「文拜會」聯合聲明中提到「韓美緊密合作維護臺海和平與穩定」，2022 年 3 月拜登政府公布的新版《印太戰略》，全文不僅 8 次提到臺灣與韓國相同，更強調將與區域內、外的盟邦與夥伴，共同努力維持臺海和平穩定。

2022 年 5 月 21 日，美韓「拜尹會」領袖聯合聲明，兩國將致力於將韓美同盟關係提升至建立全球全面戰略同盟關係，除確認「北韓實現完全無核化」是韓美共同的目標外，亦提及維持臺海和平穩定的重要性，更進一步強調臺海和平穩定為印太安全與繁榮的「基本要素」(essential element)。另一方面，繼 1 月 22 日拜登與日本首相岸田文雄舉行視訊會

談，強調臺海和平穩定與和平解決兩岸問題的重要性。5月21日，「拜岸會」領袖聯合聲明再度重申臺海安全穩定的重要性是國際社會和平與繁榮不可或缺的要素。5月26日，美國國務卿布林肯於發表拜登政府任內首份中國政策，時值拜登在訪日時提出防衛臺灣的論調，不啻引發外界格外關注其內容。6月7日，美國副國務卿雪蔓(Wendy Sherman)與韓國副外長趙賢東舉行雙邊會談，重申美韓共同維繫「臺海和平穩定」的重要性。8日，雪蔓續與趙賢東及日本外務省事務次官森健良舉行三邊會談，討論包括在聯合國安理會等層面，推動針對北韓核試射的新制裁，強化三邊的安全合作。

就韓國的國家安全利益而言，面對美國拉攏加入牽制中國的戰隊，韓國仍將戒慎以對，避免因臺海問題觸怒中國，而衝擊韓中關係後續推展。即使中國對北韓的政經影響力仍不容忽視，惟北韓問題並非拜登政府外交政策的優先考量，韓國仍須端看美中戰略角力發展而隨之調整因應立場，倘北韓再一次發動核試，將對韓中雙邊關係構成掣肘，使韓國被迫在美中之間進行微調與重新尋求戰略平衡。

二、韓日關係能否破冰將牽動美能否穩固「印太」制中聯盟

近年來韓日關係緊繃，2019年12月時任韓國總統文在寅與日本首相安倍晉三於中國出席韓日中三方會議後，韓日領袖就未再會面。尹錫悅表示希望儘快和岸田首相會面，改善因二戰徵用工問題所引發「半導體原料貿易戰」而惡化的日韓關係。根據日本讀賣新聞與韓國日報在5月下旬進行的民調，認為未來日韓關係將會獲得改善的比例相較2021年皆有所提高(日本由14%增加至31%;韓國由29%增加至53%)，韓日趨緩民意轉向或有助於5月甫就任總統的尹錫

悅爭取重啟雙邊領導人對話進而尋求改善雙邊關係的彈性空間。⁶

6月29、30日尹錫悅應美國邀請加北約(NATO)在馬德里舉行的領袖高峰會，成為首位出席北約峰會的韓國總統，與美國總統拜登和日本首相岸田文雄舉行2017年9月以來首次三邊會談，商討共同因應北韓頻繁挑釁之作為。儘管韓日對回應印太抗中行動的程度有別，但美方在對北韓政策上，積極協調三方採一致立場並極力促成日韓和解對話，進而強化印太區域安全與合作制衡中國。評估尹錫悅政府調整對日關係促成韓美日三方合作，雖有助改善韓半島安全情勢，但也將牽動尹錫悅的對中政策走向，使韓國必須相應調整對「中國威脅」的論述與韓中關係定位表態，將使韓國再度於「安全保障」與「經濟發展」之間面臨新的衝擊與挑戰。

三、臺灣應強化與韓國共構「半導體供應鏈」並爭取參與「印太經濟架構」

《印太經濟架構》(IPEF)尚處於建構階段，惟首輪名單未納入臺灣，但近年QUAD已逐步調整產業鏈納入協商議題，本次拜登亞洲行更強化推動與韓國、日本建立高科技研發聯盟的產業供應鏈，未來可望納入更多亞洲與歐洲的國家。「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies，簡稱CSIS)2022年1月發表《詮釋印太經濟架構》(Filling In the Indo-Pacific Economic Framework)報告，指出白宮未將「印太經濟架構」視為傳統貿易協定，而是建

⁶ Asian News Network, June 10, 2022, <https://asianews.network/more-respondents-in-japan-south-korea-expect-bilateral-ties-toimprove-survey/>.

構成美國參與印太區域經濟事務的溝通平台的方式，用不同的速度與各國就雙方有意願之貿易項目進行單獨談判。臺灣與韓國已成為美國主導全球半導體供應鏈中的兩隻犄角。拜登政府除尋求台積電的襄助緩解全球晶片短缺外，更積極促成臺韓能合組半導體安全供應鏈同盟以牽制中國的影響力，臺韓之間也可值此契機，由產業的同質性競爭，轉換為充分利用其雙方優勢與美合作解決區域安全問題。6月1日，行政院政務委員鄧振中與美國副貿易代表畢昂奇(Sarah Bianchi)進行視訊會議，宣布將根據《臺美21世紀貿易倡議》，於2022年6月底在華府啟動貿易談判，以便未來能獲得高標準、具經濟利益的貿易協議。6月20日，韓國駐臺北代表部鄭炳元代表接受中央社專訪，表示韓國為「印太經濟架構」(IPEF)的創立會員國，強調韓臺半導體產業間並非僅是相互競爭，更具有可彼此合作的「互補關係」。未來韓臺關係可望在各種新的區域經濟合作架構下，促進更多正向互動，共享自由民主與人權等價值。⁷

此外，臺灣亦具備與韓國共構合組「半導體供應鏈」之實力，不僅應在回應「印太經濟架構」的默契下，尋求爭取臺韓合作的契機，更應持續在《臺美貿易暨投資架構協定》(Trade and Investment Framework Agreement, 簡稱TIFA)基礎上深化臺美經貿互動，同時把握契機融入《印太經濟架構》(IPEF)

⁷ 鄭炳元表示，許多媒體誤解韓臺半導體僅有競爭關係，但以2021年韓臺貿易半導體產業所占比例看，韓國對臺出口占44%，臺灣對韓出口占67%，韓臺半導體產品互相出口比例很高，這足以證明韓臺間半導體既有競爭關係，亦有互補關係，韓臺半導體產業的合作，在短、中期一定會看到成果。中央社，2022年6月20日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202206200215.aspx>。

之協商議題，進而爭取參與印太區域協商機制與全球秩序建立連結，盼能緩解臺灣日漸萎縮之外交空間與促進產業升級接軌國際。