

## 冷战后韩国的安全政策

吴心伯\*

自朝鲜战争停战以来,韩国的安全战略一直以防御和抗击朝鲜的进攻为目标,以停战协定、韩美共同防务条约和驻韩美军为支柱。随着冷战结束后国际形势的变化,韩国安全形势的改善和国力的加强,韩国开始重新确定其安全目标,并重构其安全战略,以应付 21 世纪的挑战。本文拟对此作一探讨。

### 一

朝鲜战争以及 40 多年来朝鲜的分裂和南北对抗,从根本上说,是冷战时代东西方对抗的产物。冷战的结束为东西方对抗划上了句号,也使长期笼罩在朝鲜半岛上空的紧张气氛得到改善。美国削减了在南朝鲜的驻军,并撤出了战术核武器。朝鲜南北方举行了总理级会晤,并于 1991 年 12 月签订了《关于北南和解、互不侵犯和合作交流协议书》,同时还发表了朝鲜半岛无核化共同宣言。尽管近年来围绕北朝鲜核计划的争端使半岛形势时有反复,但朝鲜南北方的军事对抗整体上越来越缓和。90 年代以来,朝鲜半岛周边大国同两个朝鲜的关系也进行了调整,苏(俄)、中与韩国先后建交,日本加快了同朝鲜关系正常化的步伐。这三国与南北朝鲜关系的调整消除了朝鲜半岛地缘政治环境中的对抗性因素,有助于半岛局势进一步走向缓和。

在新的形势下,韩国的国家安全战略目标被确定为:阻止北朝鲜的侵略,在朝鲜半岛确立稳固的和平机制;防止核生化武器及弹道导弹的扩散;谋求东北亚地区的稳定,促进中、日、俄、美四大国之间的力量均衡;实现两个朝鲜的和平统一<sup>①</sup>。实现上述目标的安全战略包括:调整美韩安全同盟,实现“自主国防”;奉行全方位的综合安全外交,推动东北亚多边安全机制的建立;促进南北方之间的军事信任,推进军控谈判,并谋求在朝鲜半岛建立新的和平机制。

### 二

长期以来,韩国的军事安全主要依赖驻韩美军根据美韩安全条约所提供的保护。韩国军队虽有 60 万之众,但却不是一支独立的军事力量,作为驻韩联合国军所属的一个单位,指挥权掌握在联合国军司令部手中。根据美韩同盟条约的精神,美军主导的韩美联合司令部对韩国和平时期的国防建设和战时的军事行动拥有最后决策权。由于缺乏独立应付外来威胁的能力,韩国

\* 复旦大学美国研究中心副研究员(邮编:200433)。

① 李世亨(译音):《朝鲜军力:通过多边安全组织寻求和平与稳定》,见迈克尔·D·贝鲁斯编:《21 世纪的亚洲:发展中的战略重点》第 190~193 页。华盛顿,国防大学出版社。

实行的是“依赖型”国防。

进入 90 年代以来,韩国加快了建设“自主国防”的步伐。促使这一步伐加快的主要原因有三个。首先是综合国力的增强。韩国自 70 年代起开始经济起飞,到 80 年代末已成为新兴工业化国家。90 年代初,韩国的国民生产总值居世界第 15 位,是世界第 12 大贸易国。经济实力的增长使韩国有能力建设一支现代化的国防力量。其次,冷战结束后,美国在东北亚军事存在的战略意义大为下降。五角大楼在 1990 年制定的分阶段削减驻韩美军的计划意味着美国在朝鲜半岛的军事存在将越来越只具有象征性意义,韩国不得不为自身的防务承担更大的责任。第三,日本自 80 年代中期以来,通过推进国防现代化而大大提高了军事实力。由于历史的原因,韩国对日本军力的增长一向持有戒心。韩国的战略家们认为,从长远看,日本将是朝鲜半岛安全的主要威胁<sup>①</sup>。但是目前的美韩安全体制主要是针对北朝鲜,并不适用于日本。因此,要对付可能来自日本的军事威胁,韩国必须改变依赖美韩同盟的状况。

实现自主国防,意味着韩国需要承担更大的防务责任,而驻韩美军则从发挥主导作用调整为发挥支援作用;韩国的军事力量应使它能够美韩安全体制中,与美军联手对付一场大规模(地区级)战争,或单独对付一场小规模战争。为此,韩国的国防建设的重点是:提高战略计划能力;加强防卫力量;侧重发展可靠的海空力量;掌握更先进的军事技术。

近年来,韩国不断增加国防投入,其国防费用在东亚地区仅次于日本。1994 年国防预算为 10.07 万亿韩元,与 1989 年相比,增长了 50%。1995 年的国防开支总额达 11.07 万亿韩元,比上一年增加了 3.9%。据了解,今后几年韩国国防预算仍将保持 10% 的增长速度。

传统上的韩军是一支陆地型军队,海空力量薄弱,空军没有轰炸机,海军只负责沿海的巡逻,类似于一支海岸警卫队。作为一个三面临海的半岛国家,韩国要建立独立的防卫体系,必须加强海上力量。韩国海军建设的目标是确保立体的反潜能力,以对付北朝鲜潜艇对其海上交通线的骚扰。为此,韩国积极研制驱逐舰、护卫舰、巡逻艇、快艇,以质量来弥补舰艇数量上的劣势,并购买反潜巡逻机,强化反潜能力。从 80 年代末期起,韩国就以自行设计的 KDX 级新型导弹驱逐舰为起点,开始实施新的驱逐舰发展计划。此外,韩国海军在本世纪末还将装备 18 艘先进的快速巡逻艇,8 架 D-3C 改进 III 型“猎户座”海上巡逻机和 12 架 MK 99“超级山猫”舰载直升机。韩国海军的发展进入了大型化、远洋化时代。

韩国决策层认为,国防自主的关键在于军队的科学化和现代化。1994 年版的韩国《防卫白皮书》指出:“加快研究开发、发展国防产业以及建立尖端武器装备体系,是韩国军队建立面向未来的自主国防的重点”。为此,韩军已从 90 年代初开始,全面执行武器装备更新换代的庞大计划,拟在本世纪末基本淘汰美军控制时代的武器装备,将先进的武器系统装备部队。几年来,韩国将国防预算的 30% 用于武器装备的研制开发和采购。据初步统计,到本世纪末,韩军用于武器装备更新换代的费用至少将达 500 亿美元。在军备现代化过程中,韩国立足于发展本国的国防工业体系。韩国已经并计划将更多的国防费用用于先进武器的研究和开发。虽然美国仍是韩国主要的武器来源国,但由于它不愿向韩国提供先进武器的核心技术,韩国正在向那些对技术转让限制较少的国家购买武器,汉城和华盛顿常为此争吵。

在韩美安全体制内提高韩军的自主能力,也是迈向“自主国防”的重要步骤。1994 年 11 月

<sup>①</sup> 《华尔街日报》1995 年 1 月 17 日。

30日,韩美签署了一项军事协议,协议规定,韩国防部和参谋长联席会议直接统率其武装部队,在和平时期对韩军实施直接的指挥权,对一些重大的军事问题,如军事指挥、武器装备等,韩国方面有权自行决定,不必请示韩美联合司令部,但战时韩军的指挥权仍由美国方面掌握。

### 三

在谋求实现“自主国防”的同时,韩国鉴于东北亚地区形势的变化,开展全方位的安全外交,并积极推动地区多边安全机制的建立。

韩国认为,在冷战后的东北亚战略版图上,美、俄的力量相对下降,中、日影响呈上升趋势。韩国要确保自身的安全,不能消极地依赖美韩安全同盟,而应奉行与日、俄、中全方位的综合安全外交,以防止任何国家或国家集团威胁朝鲜的统一进程,并通过在这些国家之间扮演调解人的角色促进地区和平与稳定。

韩俄之间的军事交往近年来有了较快的发展。1992年以来,双方高级军事领导人互访频繁,就军事合作和俄向韩供应武器等问题签署一系列协议或备忘录。俄国太平洋舰队和韩国海军还进行了互访。1995年5月俄国防部长格拉乔夫访问汉城时表示,为了加强同韩国的军事合作,莫斯科正在考虑取消与北朝鲜的友好条约,根据该条约,莫斯科有义务在朝鲜半岛发生战争时向北方提供军事援助<sup>①</sup>。

韩国和日本虽然都是美国亚太战略体系的成员,但由于历史上日本对朝鲜半岛的殖民统治,韩日之间的政治联系一向比较少,在安全领域更少往来。冷战结束后,这一局面开始改变。1992~1993年版的韩国《国防白皮书》指出,鉴于日本在亚太地区地位不断增强,以及发展以美国为支柱的安全互助关系的需要,并考虑到可能对地区稳定和朝鲜半岛和平统一作出贡献的合作方法,应积极加强和日本的实质性的军事交流和合作。围绕朝鲜的核开发问题,美、日、韩三国频频磋商,共谋对策,协调行动。在双边关系上,1995年2月,韩国参谋长联席会议主席金东镇和来访的日本防卫厅参谋长联席会议主席西元彻也达成了加强两国军事合作的意向,约定两国间开展军舰互访,并交换军用飞机飞行计划。韩国加强与日本军事合作的主要目的,是要监督和威慑朝鲜的核计划及导弹计划。

中韩建交后,两国之间也在安全领域开展了合作。1993年10月,韩中两国就互设武官处达成协议。同年12月,中韩举行了首次讨论地区安全问题的副部长级会晤。围绕北朝鲜的核问题,中韩之间也进行了接触和磋商。鉴于中韩都对日本加强军事力量和成为军事大国感到关注,两国在地区安全上的合作大有发展的潜力。

此外,韩国近年来还开始了同文莱、新加坡、印度、印尼、巴基斯坦、缅甸、越南、泰国等亚洲国家的军事合作,合作内容包括建立两军对话渠道,向亚洲国家出口武器装备,开展先进的军事技术交流,以及探讨进行某种形式的联合军事演习。

韩国是东北亚多边安全机制的积极倡导者。1989年10月,韩国总统卢泰愚在联大发言中提出召开由中、美、日、俄、朝、韩参加的“东北亚和平协商会议”,以建立一个解决朝鲜半岛问题的“东北亚和平结构”。1993年8月,韩国外务部长官韩升洲在题为《东北亚的多边安全》一文

<sup>①</sup> 路透社汉城1995年5月19日电。

中指出,韩国外交目前最重要的问题是,在经济方面建立亚太经济合作体制,在安全方面建立东北亚多边安全体制。韩国提出了建立东北亚多边安全机制的四原则:(1)东北亚的任何多边安全论坛不应削弱本地区现存的双边关系,也就是说,多边安全必须完善韩美之间的军事同盟关系而不能与之对立;(2)在推动多边安全论坛时,应强调分步骤行动。首先应努力增加信任、培养相互磋商和习惯;(3)除了政府间的联系外,还应促进非官方渠道的安全对话,它可以比官方论坛更加坦率和自由地讨论安全问题;(4)多边论坛应尽可能让所有地区成员加入。韩国认为,建立东北亚多边安全机制,关键是让朝鲜加入,因此,韩国将通过新外交而不是孤立的办法促使平壤参加国际机制<sup>①</sup>。

韩国认为,亚太地区的多边安全大体上可以分为两部分,一是包括整个亚太地区的安全对话,另一个是东北亚小地区多边安全合作,二者具有互补性。因此,韩国除了倡议建立东北亚安全机制外,还是“东盟地区论坛”的正式成员。虽然“东盟地区论坛”主要关注东南亚地区安全问题,但韩国希望它也能把朝鲜半岛以及整个东北亚安全问题纳入讨论范围。

#### 四

与北朝鲜的军事对抗是韩国国家安全所面临的主要挑战。冷战的结束为缓和朝鲜半岛局势、改善南北关系并最终实现高丽民族的统一提供了历史性机遇。韩国根据冷战后形势的变化,制定了处理南北问题的新政策,其主要内容是:解决北朝鲜的核问题,建立朝鲜半岛新的和平体制,以渐进方式推动南北统一。

汉城认为,平壤的核计划是对朝鲜半岛和东北亚和平与稳定的最大威胁。韩国的政策目标是阻止平壤获得核武器并使朝鲜半岛无核化。在围绕核问题所进行的三年多的折冲樽俎中,美国充当主角,主持了同北方的交涉,韩作为直接当事人,采取了一系列军事和外交措施来配合谈判桌上的交锋。韩国为了解决核问题,不得不借助美国的实力,同时从自身的利益考虑,在一些问题上同华盛顿激烈争执。当华盛顿试图以制裁和战争的威胁迫使平壤让步时,汉城担心美国的高压手段会引起与朝鲜的一场军事冲突,因而竭力主张以政治与外交手段解决问题。韩国还认为,核问题应在南北关系的框架内解决,对美国为了早日达成协议而单方面改善美朝关系感到不满。美朝达成关于核问题的框架协议后,韩国坚持由它向北方提供轻水反应堆,以打开与朝鲜的关系,加强韩方在朝鲜半岛事务上的发言权。

在统一问题上,韩国的态度经历了一个转变过程。冷战结束之初,韩国对两个德国如此之快地实现统一感到兴奋,希望朝鲜半岛也以德国模式尽快实现统一。随着德国统一“后遗症”的日渐显露,韩国对迅速统一的热情开始减退。德国统一后众多的人陷入失业,并给公民带来了沉重的税赋负担。韩国的经济实力比德国弱得多,如果仓促统一,它需要承担的东西要比当时的西德大得多。因此,韩国认为渐进的统一方式适合朝鲜半岛的现实。从军事角度看,朝鲜半岛的统一应经历四个阶段<sup>②</sup>:

“对抗共存”阶段:通过美韩安全同盟维持朝鲜半岛的和平与稳定,同时少量削减驻韩美

① 李世亨:《朝鲜军力:通过多边安全组织寻求和平与稳定》,载《21世纪的亚洲:发展中的战略重点》第200页。

② 车永(译音):《南朝鲜国家安全战略:21世纪展望》,载《21世纪的亚洲:发展中的战略重点》第83页。

军。

“中性共存”阶段：南北方通过谈判增加信任，建立危机管理机制，并裁减军备。美军的作用仍然重要，同时与周边大国的军事外交重要性上升。

“合作共存”阶段：两个朝鲜之间结束对抗，实行结构性的军备裁减，实现朝鲜半岛防务的韩化。美军的角色不再局限于保持半岛的和平与稳定，而更多地具有地区性意义。与其他大国的全方位军事外交更加重要。多边安全合作将不再只是一种对话机制，而是关于地区安全的更加制度化和实体化的机构安排。

“一体共存”阶段：南北方分工合作，共同促进朝鲜半岛的和平与安全。统一之后，南北方共同维持和分享必需的军事力量。美韩安全同盟的主要功能将转变为促进东北亚的稳定。美、俄、中、日之间的多边安全安排将成为本地区关键性的均势机制。

## 五

总体上看，韩国的安全战略面临着三个主要问题：一是与北朝鲜的军事对抗，二是韩美安全同盟的调整，三是在大国环绕中创造有利的安全环境。

两个朝鲜的对抗是冷战时代的产物，但却没有随着冷战终结而消失。南北方 150 万大军昼夜相向，使狭小的朝鲜半岛成为世界上兵力分布最密集的地区。战争所播种的仇恨、长期对抗所造成的隔阂以及政治和社会制度的差异，使三八线成为难以逾越的鸿沟。就综合国力而言，南方已远在北方之上：它的人口是北方的两倍，国民生产总值是北方的 20 倍。但在军事上，北方仍有一定的优势。北方的总兵力为 112 万，南方仅 63 万，北方的地面力量拥有 3700 辆坦克和 7200 管火炮，南方则只有 1800 辆坦克和 4000 管火炮，与北方相去甚远。空军方面，北方有喷气式战斗机 730 架，轰炸机 80 架，南方战斗机为 445 架，没有轰炸机。韩国的海军力量强于北方。北方拥有 29 艘潜艇，3 艘护卫舰，没有驱逐舰。南方虽只有 4 艘潜艇，却拥有 29 艘护卫舰和 9 艘驱逐舰<sup>①</sup>。因此，在相当一段时期内，南方仍不得不全力应付北方的军事压力。

调整韩美同盟关系是冷战后形势变化使然。韩国的经济繁荣增强了实现自主国防的决心，民族自豪感的上升和反美情绪的加剧也促使韩国改变严重依赖美国保护的局面。冷战结束后，华盛顿一方面削减驻韩美军，一方面要求汉城为美军负担更多的费用。1995 年，驻韩美军以韩币支付的费用约为 9 亿美元，根据美韩协定，韩国应负担其中的 1/3。汉城认为，韩美安全同盟应是相互补充的伙伴关系，在决定该同盟的未来时，应考虑以下几个因素：维持这一同盟的政治和经济代价；韩方在同盟中的角色和地位；美韩联合军事力量阻止潜在威胁的有效性。

但韩国要完全实现安全自主也非易事。首先，与北方在军事力量上的差距使南方仍要在相当程度上依赖美军的支持。其次，美国在东北亚的战略利益决定了华盛顿将继续插手并试图支配朝鲜半岛的事务。韩美在处理北方核问题上的龃龉表明，美国主要着眼于其外交战略的优先目标——防止核扩散，而没有充分考虑韩国外交的优先课题——改善南北关系。这就是说，在韩美利益不一致时，华盛顿首先考虑的是它自身的需要。汉城虽有怨言，却也不得不服从山姆大叔的主导。

(下转第 75 页)

<sup>①</sup> 伦敦战略研究所：《军事力量对比：1993~1994》第 159~162 页，伦敦，1993 年。

立。1963年9月16日,马来亚联合邦、新加坡、沙撈越和沙巴合并成立“马来西亚联邦”。1965年8月9日,新加坡退出联邦,成立新加坡共和国。60年代末发生种族流血冲突,政府及时地调整了国内政策,此后国内局势基本稳定。长期以来一直是由以巫统为核心、由十多个政党组成的国民阵线执政。

马来西亚实行君主立宪制,经济上实行国家所有制和私人所有制两种形式。

马来西亚在马哈蒂尔总理(1981年任现职至今)的领导下经济蓬勃发展。据马来西亚官方公布的数字,1990~1994年,年均经济增长率为8.7%,而通货膨胀率仅从0.4%升至3.3%。人均收入1994年达8856马元。5年里吸引外资共508亿马元。经济结构和出口商品结构也有较大变化。1994年,服务业占国民生产总值的47%,制造业占31.5%;制造业占出口的77.5%,而过去一直为主要出口商品的橡胶只占出口的1.6%,这说明马来西亚的制造业已经相当发达。1995年马

来西亚国内生产总值增长率又高于1994年,达到9.6%,而且居东南亚各国之首。其中制造业增长14.7%,建筑业增长15.2%,出口亦有较大增长。1995年马来西亚人均国内生产总值达到4230美元,比1994年的3650美元增长了13%。

值得注意的是,马来西亚在实现经济高速增长的同时,却把通货膨胀率保持在很低的水平上。其主要政策是:第一,创立市场型的微观经济基础,为有效的宏观调控提供条件;第二,在不同发展阶段对增长与稳定实施不同的调节;第三,有一套经营性的、制度化的防止和治理通货膨胀的办法。

1991年马来西亚提出“2020年宏愿”,计划在30年内要将马来西亚建成发达国家,即国民生产总值从1990年的1150亿马元增至2020年的9200亿马元,增长8倍;人均收入从6280马元增至25000马元,增长约3倍。几年来马来西亚正在朝这个目标迈进。

(上接第44页)

朝鲜半岛是美、日、俄、中四大国利益交叉之地。韩国要在这种复杂的地缘政治环境中确保国家的安全,必须妥善处理与各大国的关系。韩国认识到,冷战体制崩溃带来的韩美关系的变化比预料的要快,韩美之间传统的特殊关系已经不再“特殊”,需要建立更加成熟和现实的韩美关系;同时,为使韩国进入发达国家的行列,应全面发展和日本的合作,有必要根据韩国的国际地位改变对日本的态度,发展面向未来的韩日关系,确保在周边四强对南北朝鲜进行交叉承认和今后的统一过程中日本对韩国的支持。在对华关系上,韩国认为在扩大经济交往的同时,应谋求发展政治关系,并诱导中国为实现朝鲜半岛的稳定发挥更积极的作用,最终达到削弱中国与朝鲜同盟关系的目的。关于韩俄关系,汉城认为,俄罗斯由于国内政治的混乱,不可能在解决朝鲜半岛问题上发挥积极作用,但是考虑到俄罗斯对朝鲜的影响力和今后的统一,韩国会本着长远的眼光,继续加强同俄罗斯的合作关系。

韩国安全政策的调整是一个渐进的过程,不可避免地受到内外诸多因素的限制。但就总的趋势而言,这一调整将加强韩国的战略地位,并进而影响到东北亚的战略格局。到21世纪,朝鲜半岛将成为东北亚均势中的一个重要因素。