

构建亚太“核心轴”:美韩同盟的安全合作转型

李婷婷

内容提要 美韩同盟近年逐渐加强安全合作的地区性,比起韩国对美国主导的网络化多边安全机制的正式参与,这种转型的主要实现途径在于美韩双边安全合作的深化拓展。在李明博和奥巴马执政初期,美韩同盟就确立了构建“全面战略同盟”和亚太“核心轴”的战略定位,并围绕加强延伸威慑和细化战时作战指挥权移交安排,持续深化双边安全合作。美韩通过强化军购与国防技术合作、情报共享和互操作性、同盟的全面导弹应对能力,以及美国主推的“联合国军司令部”复兴等,事实上加深了韩国与美国反导体系的接入程度,并逐步将朝鲜半岛及周边地区塑造成为美国调集和演训区内同盟力量的又一重要枢纽。

关键词 地区与国别政治 美韩同盟 延伸威慑 导弹防御 战时作战指挥权 联合国军司令部

美韩同盟向来以保卫韩国安全为主要目标,但近年逐渐加强安全合作的地区性,尤其是美国升级对华战略竞争以来,渐显扩展涉华合作的倾向,引发

* 李婷婷:北京大学外国语学院副教授。(邮编:100871)

** 本文为国家社会科学基金资助课题的阶段性成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

各方高度关注。美韩同盟加强地区性安全合作的机制和动力为何？这是否意味着韩国已放弃“战略模糊”，决意加入美国对华战略竞争？美韩同盟进一步扩展有关合作的方向和前景如何？现有研究已从多个侧面梳理了美韩同盟加强地区性合作的新动向，并从美国的全球战略与同盟政策、对韩拉拢施压，以及韩国政府的战略考量等角度进行分析。但要想进一步剖析美韩同盟转型的实质、机制和含义，则不仅要对其近期表现、范围扩容和整体战略展开探讨，还要从长期脉络、安全内核和具体机制等层面继续深化研究。

事实上，在李明博和奥巴马执政初期，美韩同盟就提出构建“全面战略同盟”(comprehensive strategic alliance)和亚太地区“核心轴”(linchpin)的愿景，并围绕朝鲜核导应对和战时作战指挥权移交这两大现实课题，以加强延伸威慑和细化战指挥权移交安排为主线，持续深化和扩展双边安全合作，这成为推动美韩同盟转型的主要途径。本文尝试以美韩总统府、国防部等发布的官方资料及两国主流通讯社和媒体的即时性报道等一手资料为主要依据，对美韩同盟加强双边安全合作的战略定位、政策推进和实施情况进行系统考察和分析，进而探讨美韩同盟转型的地区战略含义和前景。

一、从韩国安全防卫到亚太“核心轴”：转型定位与磋商机制

2009—2010年间，美韩两国在李明博和奥巴马政府相继上台之初，就推动同盟转型展开密集探讨，先后确立了构建“全面战略同盟”和亚太“核心轴”的战略定位，逐步明确了扩大地区性合作的转型方向。在此之前，美韩同盟的基本战略定位向来聚焦于保卫韩国。尽管美国自冷战终结后陆续提出缩减海外驻军、扩大全面接触、加强驻军灵活性和同盟合作等构想，但由于韩国政府努力打破冷战藩篱，谋求提升同盟内自主性、推动朝韩和解合作和发挥地区均衡者作用，美韩同盟的调整主要体现在“韩国防卫韩国化”等利益契合领域，包括《驻韩美军地位协定》的修订、《防卫费分担特别协定》的签署和韩国分担比重的增加、平时作战指挥权的归还、驻韩美军的缩减和部分任务的移交、美军基地的迁移与整合，以及战时作战指挥权移交方案的谈判等。但在扩展地区性合作方面，出于地区敏感性考虑，韩国明确表示不加入美国的战区导弹防御系统，迟迟未全面参与美国发起的“防扩散安全倡议”，在驻韩美军战略灵活性问题上也有所保留，反复磋商后才达成韩国尊重驻韩美军实施战略灵活性的必要性、美国尊重韩方未经国民同意不会介入东北亚地区冲突的立场这一折中表态，认为驻韩美军在得到韩国政府同意情况下可介入地区外冲突，但一旦离

开半岛、介入冲突,即意味着放弃驻韩美军地位,不能再回韩国。^①

2008年,韩国总统换届后,李明博开始主动配合和利用美方的同盟转型构想,积极推动提升同盟定位。2008年4月,李明博就任后迅速访美,与小布什会谈后商定打造美韩“21世纪战略同盟”,并叫停了驻韩美军的阶段性缩减计划,宣布将驻韩美军维持在2.85万人。^②同年8月,双方再度会晤后决定推进同盟的战略性和未来性转型,提出“美韩同盟应基于共同价值和互信基础,超越安全合作,向政治、经济、社会、文化领域扩展和深化合作范围,发展成为有助于地区和世界和平繁荣的同盟”。^③由于美国大选临近和金融危机全面爆发等原因,小布什任内双方未及进一步定义同盟转型目标,但已形成了扩展同盟合作领域和地区指向的雏形,其中体现着本世纪初以来两国专家关于美韩同盟在区域和内涵上“双重扩展”的有关构想。^④

李明博之所以积极推动同盟转型,最初的主要关注点在于扩大对美经济合作和提升韩国的国际地位。李明博虽历来保守亲美,并从总统竞选期间就强调要修复和加强韩美同盟,以突出与金大中和卢武铉两届进步政府的差异性,但基于其前跨国企业高管的背景,比起战略安全领域,他原本对经济和外交抱有更高关注。从李明博政府初期政策来看,无论是构建“先进一流国家”的总体施政愿景,还是通过全球外交和实用外交打造“成熟世界强国”的外交安全目标,^⑤都是这种倾向的体现。在此背景下,这一时期美韩的同盟转型定位更强调扩展合作范围,详细阐述了加快批准《美韩自由贸易协定》、新设韩国大学生赴美研修就业项目(Work, English Study, and Travel, WEST)和将韩国纳入赴美免签证项目(Visa Waiver Program, VWP)等李明博政府力推的双

① 李军:《驻韩美军“战略灵活性”的内涵及影响》,《现代国际关系》2006年第4期,第50—54页;韩献栋:《利益差异、战略分歧和美韩同盟关系的再调整》,《东北亚论坛》2010年第1期,第24—29页;汪伟民、李辛:《美韩同盟再定义与韩国的战略选择:进程与争论》,《当代亚太》2011年第2期,第110—115页。

② [韩]青瓦台:《李明博总统:“韩美迈向价值、信任、和平构筑同盟”》,2008年4月16日,[청와대(2008.4.16). 이 대통령 “한미, 가치·신뢰·평화구축 동맹으로”], <https://www.korea.kr/special/policyFocusView.do?newsId=148650831&pkgId=49500349,2022-02-20>; [韩]《韩美首脑商定“构建21世纪战略同盟”》,《韩民族日报》2008年4月20日[한겨레(2008.4.20). 한미정상 ‘21세기 전략적 동맹 구축’ 합의], <https://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/282909.html,2022-02-20>。

③ [韩]青瓦台:《韩美同盟向战略性、未来性结构发展》,2008年8月6日[청와대(2008.8.6). 한·미동맹, 전략적·미래지향적 구조로 발전], <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148655961,2022-02-20>。

④ 汪伟民、李辛:《美韩同盟再定义与韩国的战略选择:进程与争论》,第114—120页。

⑤ [韩]国防部:《2008国防白皮书》,首尔:韩国国防部2009年,第35页[국방부(2009). 2008국방백서. 서울:국방부, 35]; [韩]青瓦台:《成熟的世界国家:李明博政府的外交安全愿景》,首尔:青瓦台2009年,第23页[청와대(2009). 성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략. 서울:청와대, 23]。

边经济和外交合作议题,对地区和全球性目标的表述则较为空泛。^①

奥巴马政府上台后,美韩进一步明确了同盟转型的战略愿景,商定构建“全面战略同盟”。2009年6月,两国首脑会谈后发布《美韩同盟共同愿景》共同声明,明确表示以“确保朝鲜半岛、亚太地区和世界拥有和平、安全、繁荣的未来”作为同盟目标,“基于共同价值和相互信任,构建双边、地区和全球范围的全面战略同盟”。双方进而定义了各层面的主要合作任务,包括在半岛推动“永久和平和基于自由民主与市场经济原则的和平统一”,在亚太地区“携手区内机构和伙伴,促进繁荣、维持和平和改善地区人民生活”,以及在世界层面合作应对恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、气候变化、能源安全、传染病等全球挑战。此外,双方重申了签署《美韩自由贸易协定》的重要性,并提出要加强低碳绿色发展、民用航天合作、清洁能源研究、和平利用核能等新兴领域合作。^②《愿景》明确美韩同盟在合作领域和战略指向两个维度上的发展方向,奠定了同盟转型的基本框架。

与此前相比,“全面战略同盟”愿景更加突出了对地区和全球战略目标的定位。这体现了奥巴马政府对同盟与亚太地区的重视,朝鲜半岛局势变化及其对李明博政府威胁认知的刺激也是重要原因。朝鲜半岛安全困境较前两次峰会时有所升级:韩美政府相继换届后加强同盟合作和调整对朝政策,朝鲜则采取超强硬政策,地区紧张局势出现螺旋式上升。尤其在2009年4—5月,各方矛盾在朝鲜试射卫星及其后续互动中愈发激化,直至朝鲜宣布退出“六方会谈”、中断与国际原子能机构合作,并进行了第二次核试验,韩国则宣布正式全面参与“防扩散安全倡议”,^③并加紧美韩战略安全磋商。这构成了美韩同盟转型向战略安全维度倾斜的背景。

2010年,“天安舰”事件发生后,美韩又进行密集沟通。6月,两国总统再度会晤,商定将战时作战指挥权的移交时间推迟到2015年,奥巴马还首次将

① [韩]青瓦台:《韩美同盟向战略性、未来性结构发展》,2008年8月6日。

② The White House, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” June 16, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-vision-alliance-united-states-america-and-republic-korea>, 2022-02-20; [韩]青瓦台:《韩美首脑提出未来同盟蓝图:韩美同盟未来愿景全文》,2009年6月17日[청와대(2009. 6. 17)]. 한미 정상, 미래동맹 청사진 제시: 전문 한미 동맹을 위한 공동비전], <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148672219>, 2022-02-20。

③ 《韩国政府宣布正式加入“防扩散安全倡议”》,新华社2009年5月26日, <https://www.chinanews.com.cn/gj/gj-yt/news/2009/05-26/1708187.shtml>, 2022-03-17。

美韩联盟定位为太平洋地区安全的“核心轴”(linchpin)。^①这一表述此后一直被用来强调美韩联盟的地区性作用。同年底,在美韩安全协议会上,根据两国元首推迟战时作战指挥权移交和加速制定同盟转型具体化方案的决定,美韩双方审议并签署了《战略同盟 2015》《国防合作指南》和《战略计划指南》(SPG)等三份战略文件。其中,《战略同盟 2015》是战时作战指挥权移交的综合推进计划,根据推迟后的移交时间更新了此前版本;《国防合作指南》规划了两国国防关系的未来发展方向,强调将扩大对地区和全球安全的战略性贡献;《战略规划指南》则包含着对两国更新作战计划的战略指南和授权决定。^②

至此,美韩两国已基本确立了同盟安全合作转型的战略定位。在后续政策协调过程中,除了加强领导人层面的沟通和巩固既有安全协议机制,又增设了两个新的综合性磋商机制。“美韩安全协议会”(Security Consultative Meeting, SCM)作为两国最重要的定期安全协议机制,在同盟转型磋商中继续发挥着核心作用。协议会于1968年“普韦布洛号”事件后始建,1971年从“美韩国防阁僚会议”改为现名,会议在每年临近年底时召开,由两国国防部长主持。1978年,美韩联军司令部成立后,协议会进一步作为联合军事指挥机构,受两国最高统帅和军事指挥机构委任,负责美韩协防体系运营相关的主要决策和任务下达,包括向两国参谋长联席会议议长主管的军事委员会(Military Committee, MC)下达战略指示,再由后者向美韩联合司令部下达战略指示和作战指示。^③美韩开始安全合作转型以来,协议会继续作为核心决策和指挥机构,对主要政策和战略文件进行最终审议和发布。

“美韩外长防长会谈”(2+2)是两国外交部部长和国防部长主持的跨部门协议机制,根据2009年11月两国峰会决定,于2010年7月朝鲜战争爆发60周年之际首次召开,旨在加强外交和安全政策的协调,助力同盟合作向政治、经济、社会、文化等领域拓展,尤其在加强安全合作与对朝经济制裁和国际防护扩散合作的统筹、助推半岛核问题政治解决、加强多边安全与国际治理合作等方面发挥着重要作用。会谈起初采取不定期形式,2010—2016年间,每两年一

① The White House, “Remarks by President Obama and President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea after Bilateral Meeting,” June 26, 2010, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-president-lee-myung-bak-republic-korea-after-bilateral->, 2022-03-15.

② [韩]国防部:《2010国防白皮书》,首尔:韩国国防部2010年,第305—310页[국방부(2010). 2010 국방백서. 서울: 국방부, 305—310].

③ [韩]国防部:《韩美联合防卫体系的结构》[국방부. 한·미 연합방위체계의 구조], https://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/subview.jsp?id=mnd_010703020000, 2022-02-20.

次共召开四次,2017年美韩总统先后换届后曾商定改为定期举行,^①后因双方的同盟政策调整、朝鲜半岛局势转圜和疫情等原因中断,2021年拜登政府执政后重启。

“美韩联合国防协商机制”(Korea-U. S. Integrated Defense Dialogue, KIDD)是两国国防部门间的跨议题综合磋商平台,由韩国国防部政策室长和美国国防部相应官员任首席代表。该机制由美朝安全协议会在2011年决定成立,2012年开始每年召开两次,截至2021年底,已召开20次会议。该机制主要整合了“美韩安全政策倡议”(Security Policy Initiative, SPI)、“战略同盟工作组”(Strategic Alliance Working Group, SAWG)和“延伸威慑政策委员会”(Extended Deterrence Policy Committee, EDPC)三个专门性协商机制,^②它们分别建立于2003、2007和2011年,旨在就同盟转型方向、战时作战指挥权移交和延伸威慑政策进行专门磋商,其中,后两个子机制随着两国有关政策的后续调整曾进行过改组,但基本架构未变。

二、加强延伸威慑:定制威慑战略与突破反导合作

针对朝鲜核导能力的提升加强联合防卫态势,是美韩推进安全合作转型的第一条主要线索。两国在“延伸威慑”(extended deterrence)框架下,结合冷战后美国延伸威慑模式从以提供核保护伞为主转向提供核保护伞、常规打击和导弹防御能力并用,事实上逐步突破了韩国不加入美国反导体系的承诺。尽管美韩在对朝鲜核武器、远程导弹、中短程导弹和常规军事能力的威胁认知和政策优先度上存在差异并有所博弈,但以加强同盟间情报共享、互操作性和同盟的全面导弹应对能力为由,已经显著推进了韩国与美国反导系统的通联。双方有关合作的政策推进与地区战略含义体现在正式承诺、磋商机制建设、威慑战略和作战计划制定、联演联训、能力建设等层面。

在2009年《愿景》声明中,美国首次在领导人层面正式用“延伸威慑”定义对韩协防承诺,但次年才明确将反导能力纳入威慑手段。在此之前,美国1978年开始承诺对韩提供核保护伞。2006年,朝鲜第一次核试验后,同年年底美韩

① [韩]《韩美首脑会谈共同声明全文》,韩联社2017年7月1日[연합뉴스(2017. 7. 1). 한·미 정상회담 공동성명], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170701021700001>, 2022-02-20。

② [韩]国防部:《韩美综合国防协议机制举行第一次会议》,2012年4月23日[국방부(2012. 4. 23). 제1차 한·미통합국방협의체(KIDD) 개최], <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155823974>, 2022-02-20; [韩]国防部:《2012国防白皮书》,首尔:韩国国防部2012年,第63页[국방부(2012). 2012 국방백서. 서울: 국방부, 63]。

安全协议会声明中首次写入延伸威慑,承诺“通过提供核保护伞,持续进行延伸威慑”。^① 在《愿景》声明中,相关表述改为“持续承诺包括核保护伞在内的延伸威慑”;^②韩国时任外交部部长柳明桓此前向媒体透露,这次峰会将首次写明延伸威慑承诺,其含义比提供核保护伞更丰富具体,包括动用常规武器。^③ 2010年,美国首次发布的《弹道导弹防御评估报告》将韩国定义为重要反导合作伙伴,称双方正研讨未来反导需求。^④ 年底美韩安全协议会上签署的《美韩国防合作指南》进一步明文写入“美国将运用核保护伞、常规打击和导弹防御能力等一切军事能力,对韩国提供延伸威慑”,^⑤明确了延伸威慑与美韩反导合作的关联性。

两国随后便组建专门磋商机制,着手评估朝鲜核导威胁并制定威慑战略。2011年3月,美韩根据《指南》成立“延伸威慑政策委员会”,^⑥这是美国继北约后首次与盟友建立此类专门机制。委员会年内便完成对朝威胁评估,通过了《延伸威慑政策委员会未来活动计划》,决定制定“针对性威慑战略”(Tailored Deterrence Strategy)。^⑦ 这一概念在美国国防部2006年《四年防务评估报告》中提出,强调根据威慑对象的类型和特点,量身定制更灵活的威慑战略。经过密集探讨和两轮桌面推演(TXX),两国国防部部长于2013年底签署《美韩应对朝核与大规模杀伤性武器威胁的针对性威慑战略》,^⑧将朝鲜威胁分为传统全面战争、局部冲突、非对称威胁和新领域威胁,针对核导等大规模杀伤性武器的非对称威胁,将平时和战时的危机态势分为威胁、迫近使用和使用三个阶段,分别制定外交和军事应对方案,尤其是提出在迫近使用阶段可采取“先发制人”的军事措施。^⑨

在此期间,美韩低调启动了反导合作的磋商。鉴于反导合作具有地区敏

① [韩]国防部:《2006国防白皮书》,首尔:韩国国防部2006年,第214页[국방부(2006). 2006 국방백서. 서울: 국방부, 214].

② The White House, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” June 16, 2009; [韩]青瓦台:《韩美首脑提出未来同盟蓝图:韩美同盟未来愿景全文》,2009年6月17日。

③ [韩]柳明桓:《[访谈]“核保护伞+α”:延伸威慑写入韩美首脑宣言》,2009年6月4日[유명환(2009. 6. 4). 인터뷰 ‘핵우산+α’ 확장역제…한·미 정상 선언 포함], https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4095/view.do?seq=302841&page=1, 2022-02-20。

④ US Department of Defense, “Ballistic Missile Defense Review Report,” February 2010, p. 33.

⑤ [韩]国防部:《2010国防白皮书》,第309页。

⑥ [韩]国防部:《2012国防白皮书》,第62—63页。

⑦ 同上书,第313页。

⑧ [韩]国防部:《2014国防白皮书》,首尔:韩国国防部2014年,第108—109页[국방부(2014). 2014 국방백서. 서울: 국방부, 108—109].

⑨ [韩]《韩美完成针对性战略,朝鲜出现核使用征兆时采取先发制人应对》,韩联社2013年10月2日[연합뉴스(2013. 10. 2). 한미, 北 핵사용 징후시 선제대응…맞춤형 전략 완성], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20131002052200043>, 2022-03-25。

感性,金大中和卢武铉政府基于对财政负担、效费比等的综合考虑,决定不加入美国反导体系,而代之以开发“杀伤链”和“韩国导弹防御系统”(Korea Air and Missile Defense, KAMD),仅从加强信息共享和互操作性角度进行对美反导合作。李明博政府起初也对反导合作持谨慎态度,前述美韩对延伸威慑范围的明确过程便与此相关。但2012年4月朝鲜发射“光明星3号”卫星失败后,美韩指其实际在试射改良版“大浦洞2号”洲际弹道导弹,开始加速推进反导合作。韩国政府当年4月起改变此前的观察员身份,三次正式参加美国战略司令部主导的“敏捷巨人”(Nimble Titan)多边反导演习,但当时未公开参演事实。年中美日韩三国还首次进行了“太平洋之龙”(Pacific Dragon)反导联合军演。^①同年底美韩安全协议会前后,两国又达成一系列有关协议。一是继2001年后第二次修订《导弹协定》,将韩国开发导弹射程的限制从300公里放宽至800公里。据称韩国2009年就建立工作组推动修订工作,美方起初认为800公里超出半岛防御需求,担心引发周边国顾虑,经李明博直接推动才完成修订,被韩方视为重要成果。^②二是启动航天和网络安全合作,签署《国防航天合作协议》(TOR)并成立“网络政策委员会”。^③其中,航天合作以应对朝鲜GPS干扰为由,逐步深化后将涉及美国卫星情报和超高空无人侦察机的侦察情报。^④三是成立反导合作磋商机构“导弹应对能力委员会”(Counter Missile Capability Committee, CMCC)。与多边反导演习时类似,委员会成立当时双方未公布有关消息,2013年底签署“针对性威慑战略”后才公开提及该机制及其探讨中的旨在探测、扰乱、摧毁、防御朝鲜导弹威胁的“4D战略”。^⑤这一战略的基本思路是运用同盟的情报、监视和侦察(ISR)能力对朝鲜核导威胁进行探测,通过全面应对将其危害程度降至最低以实现防御,包括有事时采取措施对其导弹指挥和支援设施进行扰乱,乃至对有关发射设施和弹体进行摧毁。

此后,美韩进一步加速了对延伸威慑和反导合作磋商的整合。2014年9

① [韩]《洪翼杓一金宽镇就“韩军加入美反导系统”是否属实展开争辩》,韩联社2013年6月11日[연합뉴스(2013. 6. 11). 홍익표-김관진, ‘우리군, 美 MD 참여’ 진위 공방], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20130611181300001>; [韩]《军方隐匿参加2012年敏捷巨人演习事实》,《世界日报》2013年6月21日[세계일보(2013. 6. 21). 軍 ‘2012 님블 타이탄 훈련’ 참가사실 숨겨], <http://www.segye.com/newsView/20130620006360>, 2022-02-25。

② [韩]《导弹指南修订:从磋商到达成》,韩联社2012年10月7日[연합뉴스(2012. 10. 7). 미사일지침 개정 협상서 타결까지], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20121007064900043>, 2022-02-25。

③ [韩]国防部:《2012国防白皮书》,第317页。

④ [韩]《韩美商定建立对北威胁全方位应对体系》,韩联社2012年10月24日[연합뉴스(2012. 10. 24). 한미, 北 위협 진방위 대응체제 합의], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20121024086200043>, 2022-02-25。

⑤ [韩]国防部:《2014国防白皮书》,第260—261页; [韩]《韩美完成针对性战略,朝鲜出现核使用征兆时采取先发制人应对》,韩联社2013年10月2日。

月,美韩联合国防协商机制第六次会议商定,将延伸威慑政策委员会和导弹应对能力委员会合并为“威慑战略委员会”(Deterrence Strategy Committee, DSC);次年4月的第七次会议上宣布委员会成立,并着手制定作战计划。^① 2015年年底,美韩安全协议会批准了《4D作战概念实施指南》。^② 2016年初,朝鲜第四次核试验后,委员会再次进行了延伸威慑手段运用的桌面推演,并完成了4D实施指南的签署。^③ 此外,2016年10月,两国还根据第四次外长防长“2+2”会议的决定,增设了外交部和国防部间的“延伸威慑战略磋商小组”(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSCG),并将磋商首席代表从助理部长级升至副部长级,以加强对外交、情报、军事、经济等措施的综合统筹。2017年,美韩总统相继换届后曾商定将该机制改为定期会晤,副部长级会议隔年一次,局长会议每年一次,并将磋商成果向外长防长会议汇报。^④ 但小组实际仅召开过两次会议,2018年朝鲜半岛局势转圜后即中断。^⑤ 威慑

① [韩]国防部:《第7次 KIDD 共同媒体报道》,2015年4月15日[국방부(2015. 4. 15). 제 7 차 KIDD 공동 언론보도문안], https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=O_50719&boardSeq=O_225420&titleId=null&siteId=mnd&id=mnd_010701020000&column=null&search=null; [韩]国防部:《第8次韩美综合国防协商机制(KIDD)会议共同媒体报道》,2015年9月24日[국방부(2015. 9. 24). 제 8 차 한미 통합 국방협의체(KIDD)] 회의 공동언론 보도문], https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=O_50719&boardSeq=O_225422&titleId=null&siteId=mnd&id=mnd_010701020000&column=null&search=null, 2022-02-25。

② [韩]《韩美批准4D实施指南,加速对朝导弹共同应对》,韩联社2015年11月2日[연합뉴스(2015. 11. 2). 한미, ‘4D 이행지침’ 승인… 北 미사일 공동대응에 속도], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20151102094700014>, 2022-02-25。

③ [韩]国防部:《2016年韩美威慑战略委员会延伸威慑手段运用演习(TTX)共同媒体报道》,2016年2月29日[국방부(2016. 2. 29). 2016년 한미역제전력위원회 확장역제수단 운용 연습(TTX) 공동언론 보도문], https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_9183&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%ED%99%95%EC%9E%A5%EC%96%B5%EC%A0%9C&findOrganSeq=, 2022-02-25。

④ [韩]国防部:《韩美商定延伸威慑战略磋商小组(EDSCG)定期化方案》,2017年9月5日[국방부(2017. 9. 5). 한·미 확장역제전력협의체(EDSCG) 정례화 방안 합의], https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_10512&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%ED%99%95%EC%9E%A5%EC%96%B5%EC%A0%9C&findOrganSeq=, 2022-02-25。

⑤ [韩]国防部:《韩美延伸威慑战略磋商小组(EDSCG)第一次会议共同报道》,2016年12月20日[국방부(2016. 12. 20). 한미 확장역제전력협의체(EDSCG) 1 차회의 개최 결과 공동보도문], [https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_10820&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=CWMD&findOrganSeq=,](https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_9861&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%ED%99%95%EC%9E%A5%EC%96%B5%EC%A0%9C&findOrganSeq=; [韩]国防部:《韩美延伸威慑战略磋商小组(EDSCG)第二次高级别会议结果》,2018年1月18日[국방부(2018. 1. 18). 한·미 고위급 확장역제전력협의체(EDSCG) 2 차회의], <a href=) 2022-02-25。

战略委员会的活动则未受影响,成立后每半年一次在美韩联合国防协商机制下定期会晤,统筹两国延伸威慑政策的后续推进。

根据既定威慑战略和作战概念,美韩在作战计划、联演联训、能力建设等方面持续推进充实和落实合作。在作战计划修订方面,在2008年朝鲜领导人金正日健康状况恶化后,美韩重新开始探讨卢武铉时期叫停的“概念计划5029”,将其升级为作战计划,就朝鲜政权更迭等六种“突发事态”制定了应对方案。“天安舰事件”和“延坪岛事件”以后,两国还着手制定局部冲突的专门应对方案,2013年初完成《美韩共同局部挑衅应对计划》。^① 针对性威慑战略和“4D战略”则主要被用于更新两国的主作战计划《作战计划5027》。2015年6月,两国签署了《作战计划5015》,结合战时作战指挥权的移交计划,制定了应对全面战争和大规模杀伤性武器威胁等各类型危机的作战想定,并纳入了先发制人打击和“斩首行动”等方案,有关信息经媒体披露后引起朝鲜方面的强烈抗议。^② 从威慑战略、作战概念到作战计划的各阶段具体化成果也被应用于联演联训,进行演练和检验。2014年,双方年初在“关键决心”联演中引入了“针对性威慑战略”的概念,8月,在“乙支自由卫士”演习中首次进行了正式应用。^③ 《作战计划5015》出台后,随即被用于当年的“乙支自由卫士”联演。2016年初,在朝鲜第四次核试验后,两国较原计划提前了“4D作战概念”的实施,“关键决心”期间首次对朝鲜核导基地出现异动时的预防性打击进行了演练。^④

能力建设是美韩实质性推进反导合作的重要切入点。美韩强调,为落实既定战略,要推进同盟的预警、指挥、拦截和打击能力建设,主要措施包括发展韩军三位一体作战系统、加强同盟间情报共享和互操作性、增强美军武器装备部署等三个方面。

① [韩]国防部:《2014国防白皮书》,第108—109页。

② [韩]《韩美6月签署《作战计划5015》,注重进攻性铲除朝鲜大规模杀伤性武器》[연합뉴스(2015.8.27). 한미, 지난 6월 ‘작계 5015’ 서명…‘북한 WMD’ 공격적 제거 비중] <https://www.yna.co.kr/view/AKR20150827027200043>; [韩]《朝鲜:“斩首行动”、《作战计划5015》是极其危险的挑衅妄动》,韩联社2015年8月28日[연합뉴스(2015.8.28). 북한 “참수작전·작계 5015는 위험천만한 도발 망동”], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20150828084300014>, 2022-02-20。

③ [韩]《韩美UFG演习将首次正式采用“朝核威慑战略”》,韩联社2014年7月24日[연합뉴스(2014.7.24). 한미, UFG 연습 때 ‘북핵 억제전략’ 첫 공식 적용], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140724177500043>; [韩]《UFG演习提前一天结束,演习内容回顾》,《亚洲经济》2014年8月29日[아시아경제(2014.8.29). 하루 앞당겨 마친 UFG 훈련…훈련내용은], <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014082909385604917>, 2022-02-25。

④ [韩]《韩美军演聚焦美国战略资产迅速展开和精准打击演习》,韩联社2016年3月6日[연합뉴스(2016.3.6). 한미훈련,美전략 신속 전개·정밀타격 연습에 초점], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160304201100014>, 2022-02-20。

第一,韩国自身的国防能力是美韩协防能力的重要组成部分,尤其在反导合作上,韩方虽坚持强调以韩国版系统为主,但其建设本身离不开美韩合作。除了旨在有事时实施先发制人打击的“杀伤链”和末端底层导弹防御的“韩国导弹防御系统”,2016年9月朝鲜第五次核试验后,韩军又公布了“大规模惩罚报复计划”(Korea Massive Punishment and Retaliation, KMPR),旨在以精确制导武器和特种战斗力量对朝鲜首脑层进行直接惩罚报复,加强先发制人、积极防御、强化威慑的攻防兼备系统,合称韩国“三位一体作战体系”。为加快该体系的建设,韩国大力推进相关武器装备的购买和研发。2008年,美国将韩国的军购级别提升到与北约等核心盟友同等的第二集团。^①此后,韩国对美军购急速增长,据斯德哥尔摩国际和平研究所的研究报告显示,2017—2021年,韩国军购排名全球第七,较2012—2016年增长71%,全球占比也从2.3%增至4.1%,其中对美军购占比达到63%。^②诸如“全球鹰”等侦察机引进、“宙斯盾”系统版本和导弹拦截能力升级、“爱国者”系导弹的升级和增购等都将进一步加强与美日反导系统的兼容性和互操作性。^③除了巨额军购,美韩还加强国防技术和产业合作,建立国防技术战略合作小组(DTSCG)、国防技术合作委员会(DTICC)、国防技术保护协议会(DTSCM)、安全合作委员会(SCC)、军需合作委员会(LCC)等多个高级别定期协议机制,强调合作提升同盟的协防能力和技术比较优势。^④

第二,美韩还着重加强了情报共享和互操作性,构成深化韩国对美国反导体系事实参与程度的关键环节。在“C4I系统”(指挥、控制、通讯、计算和情报)的互操作性上,两国2009年启动“联合指挥管理系统”(Allied Korean Joint Command and Control System, AKJCCS)项目,以加强对韩军的“协同指挥管理体系”(KJCCS)和美国全球联合情报交换系统中“朝鲜半岛联合指挥管理体系”(CENTRIXS-K)间的连接,并持续对该系统进行性能改良。^⑤2011年,两

① [韩]国防部:《2008国防白皮书》,第65页。

② Pieter D. Wezeman, et al., *Trends in International Arms Transfers, 2021*, SIPRI Fact Sheet, March 2022, p. 6.

③ 庞祉慧、张文江:《韩国“三轴作战系统”力量建设解析》,《国际研究参考》2017年第7期,第30—34页。

④ [韩]国防部:《2018国防白皮书》,首尔:韩国国防部2018年,第126、279页[국방부(2018). 2018 국방백서. 서울: 국방부, 126, 279].

⑤ [韩]防卫事业厅:《联合指挥管理系统(AKJCCS)项目优先协商对象企业选定》,2009年9月17日[방위사업청(2009. 9. 17). 연합지휘통제체계(AKJCCS)사업 우선협상 대상업체 선정], <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155372679>; [韩]《美拒绝与韩军通信网联动,战指权面临暗礁》,《每日经济》2019年9月2日[매일경제(2019. 9. 2). 미, 한국군통신망 연동 거부…‘전작권’ 압초], <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2019/09/690118>; [韩]防卫事业厅:《武器系统性能改良项目企业选定招标公告》,2020年6月19日[방위사업청(2020. 6. 19). 무기체계 성능개량사업 업체선정 입찰공고], <https://www.dapa.go.kr/dapa/na/ntt/selectNttInfo.do?bbsId=443&nttSn=33758&menuId=356>, 2022-04-15.

国又商定建设“联合军事情报流通系统”(MIMS-C),加强航空航天侦察、人力谍报、技术侦察等涉朝军事情报的全面共享。美韩反导情报共享此前便已囊括美军反导预警卫星和双方各类反导雷达侦获的相关情报,韩国虽已初具覆盖朝鲜全境的全天候反导预警能力,但在卫星预警情报方面仍完全依赖美军“国防支援计划”(DSP)卫星和“天基红外系统”(SBIRS)卫星。^①2014年,两国正式签署航天信息共享与合作谅解备忘录,后陆续启动高级别桌面推演等演习,谋求提升应对共同威胁的航天作战能力。^②2016年,双方还决定构建 Link-16 数据链系统,以实现反导情报实时共享和韩军与驻韩美军反导系统指挥控制交战管理与通信(C2BMC)系统的通联,据称通联后韩国的反导指挥所可通过驻韩美军,实现与驻日美军、美国太平洋司令部和战略司令部等反导指挥控制系统的联动,相当于间接接入美国的战区和全球反导体系。^③

美日韩三国间的情报共享也在美国积极斡旋下得以取得进展。鉴于历史问题,韩日情报合作面临较大阻力。2012年6月,李明博政府曾试图绕过国会直接与日本签署军事情报保护协定,但因国内强烈反弹而放弃了签署。朴槿惠上台后,2013年,美韩领导人发布《美韩同盟60周年共同宣言》,商定“持续强化全方位、可互操作的协防能力,包括共同努力应对朝鲜的导弹威胁和联通情报、监视、侦察系统”。^④次年,双方再次会晤,进一步决定加强美日韩三国情报共享。^⑤三国国防部部长随即在2014年5月香格里拉对话期间商定着手探讨三方情报共享方案,年底签署了《美日韩关于朝鲜核与导弹威胁的情报共享协议》,决定基于美韩、美日双边既有协定,通过美国在相互同意的范围内共享朝鲜核导威胁相关情报。^⑥此后,美国还进一步斡旋韩日历史争端,促成双方在2015年底达成“慰安妇”问题协议,为日韩直接合作扫清了障碍。2016年1月,朝鲜核试验后,日方随即表示有意缔结日韩《军事情报保护协定》,双方同

① 庞祉慧、张文江:《不只萨德:美韩反导合作的多元进展》,《当代韩国》2018年第4期,第17—18页。

② 〔韩〕国防部:《2018国防白皮书》,第126页。

③ 〔韩〕高永大:《萨德部署等于加入美国导弹防御体系》,《统一新闻》2016年7月31日[고영대(2016. 7. 31). 사드 배치는 ‘한국의 미국 MD 참여’ 다. 통일뉴스], <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=117592>, 2022-03-01。

④ The White House, “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America,” May 7, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/07/joint-declaration-commemoration-60th-anniversary-alliance-between-republ>, 2022-02-25; 〔韩〕国防部:《2014国防白皮书》,第258页。

⑤ 〔韩〕国防部:《2014国防白皮书》,第107页。

⑥ 〔韩〕国防部:《韩日美国防部签署关于朝鲜核导威胁的三方情报共享协定》,2014年12月29日[국방부(2014. 12. 29). 한, 일, 미국방부간 북한 핵과 미사일 위협에 관한 3자 정보공유 약정 체결], <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156030765>, 2022-02-27。

军还于2016年启动了第35防空炮兵旅“爱国者”系列导弹的升级,以增强末段低空拦截能力,2017年9月,宣布已完成向PAC-3系列的升级。^①

在机动部署方面,美国频繁在美韩联演和朝鲜半岛局势紧张时,向韩国及其周边地区派出战略轰炸机、隐形战斗机、核潜艇、航母等战略资产,以增强战略威慑。2013年2月,朝鲜第三次核试验后,美国于3—4月在“关键决断”和“秃鹫”联演中向朝鲜半岛派出B-2隐形轰炸机、B-52战略轰炸机、F-22战斗机、核潜艇和航母等战略资产。^②2014年,韩国军方透露两国在细化针对性威慑战略的过程中,正在制定“同盟的全面导弹应对能力”作战概念和原则,但强调这不是加入美国反导体系,而是“有事时通过美国反导资产加强对朝鲜核导基地的情报搜集共享,并增援打击能力”。^③2016年,朝鲜核试验和远程导弹试射后,美国随即在非演习期向朝鲜半岛派出战略资产,加强了部署的时效性和机动性。同年底,在美韩安全协议会上,韩方提出建议美国战略武器在朝鲜半岛长期循环部署,美方出于战略考虑未同意,但在防长共同声明中重申了运用全球可用战力协防韩国的承诺。^④2017年,美韩总统相继换届,在年初联合军演时,美方以慑止朝鲜在换届期间挑衅为由,派出卡尔·文森号航母和F-35B隐形战斗机等,进行4D作战概念和先发制人精确打击的演练。^⑤9月,在朝鲜第六次核试验后,文在寅与特朗普又商定扩大美国战略武器向朝鲜半岛及其周边的机动部署,两国国防部部长年底在美韩安全协议会上再次强调了提升美国海军和空军战略武器机动部署频率和强度的重要性。^⑥11月,美国派出罗纳德·里根号、西奥多·罗斯福号、尼米兹号三艘核动力航母和11艘宙斯盾驱逐舰到朝鲜半岛东部海域的韩国战区,进行美韩航母战斗群联合演习。期间,美国航母编队还另外与日本海上自卫队进行了演习,这也是美国在2007

① [韩]《驻韩美军以改良型爱国者导弹应对朝鲜导弹》,韩联社2017年9月15日[연합뉴스(2017. 9. 15). 주한미군, 성능개량 패트리엇으로 北 미사일 잡는다], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170915076200009>, 2022-02-27。

② [韩]国防部:《2014国防白皮书》,第108页。

③ [韩]《美国将韩国纳入“导弹防御体系”争议扩大》,《韩民族日报》2014年10月7日[한겨레(2014. 10. 7)]. 미국 ‘미사일방어체계’에 한국 편입 논란 커진다], <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/658750.html>, 2022-03-01。

④ [韩]国防部:《2016国防白皮书》,首尔:韩国国防部2016年,第260页[국방부(2016). 2016 국방백서. 서울: 국방부, 260]。

⑤ [韩]《韩美开始“秃鹫”演习,美派出卡尔文森号航母》,2017年3月1日[연합뉴스(2017. 3. 1)]. 한미, ‘독수리훈련’ 돌입…美 항모 칼빈슨호 전개], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170228195300014?input=1195m>, 2022-03-01。

⑥ [韩]国防部:《2018国防白皮书》,第272页。

年关岛近海演习后首次同时派出三艘航母联演。^① 美军战略武器在朝鲜半岛及周边地区的机动部署和双多边联演联训,不但加强了美国同盟对周边国家的探测和战略力量抵消能力,也给美国区内及全球各基地之间强化联动与合作提供了现实机会,构成了美韩同盟发挥“核心轴”作用的关键环节。

总之,美韩针对朝鲜核导能力的提升,在加强美国对韩延伸威慑的框架下逐步扩展了两国间的事实性反导合作,定制了包括先发制人打击等概念的针对性威慑战略,并围绕旨在探测、扰乱、摧毁、防御朝鲜导弹威胁的4D战略,重点从加强韩国三位一体作战系统、美韩情报共享和互操作性、同盟的全面导弹应对能力等角度事实性突破反导合作,谋求最大限度地加强对朝鲜非对称战略能力的拒止性威慑和战术战略层面的惩罚性威慑。但是,反导体系无法保障韩国绝对安全,如对多发导弹齐射和高超音速导弹的防御效果仍有局限,同时,这也在不断刺激朝鲜半岛的军备竞赛和局势紧张,并增加地区的战略不稳定性。尤其是以加强情报共享和互操作性以及同盟的全面导弹应对能力为由,美韩同盟近年的安全合作已在事实上加深了韩国与美国战区和全球反导体系的接入程度,并在逐步将朝鲜半岛及周边地区塑造成美国调集和演训区内同盟力量的又一重要枢纽。

三、博弈“战指权”问题:增设移交条件与重塑指挥结构

韩国的战时作战指挥权(下称“战指权”)移交问题是美韩同盟转型的另一条主线。因卢武铉时期美韩已达成移交协议,正式启动了移交工作,如何推进是后续政府必须面对的现实问题。美韩在战指权问题上围绕韩国自主性和安全问题展开了激烈博弈,每次韩国政府换届后都对移交方案进行重要调整,当前方案除了延缓移交时间外,还增设了将韩军主导能力评估作为移交前提条件,并对未来联合指挥结构进行调整。美国则在调整移交方案的过程中持续推动“联合国军司令部”的复兴,谋求将其实体化以对冲战指权移交的影响,并进而以维持朝鲜战争停战体制为名,将其打造成新的多边地区安全合作平台。

^① [韩]《美国里根号、尼米兹号、罗斯福号三艘航母在东海与日本海上自卫队进行高强度演习》,《国防日报》2017年11月12日[국방일보(2017. 11. 12)]. [미항모 3 척] 레이건·니미츠·루스벨트함, 동해서 일본 해상자위대와 고강도 훈련], https://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20171112/13/BBSMSTR_000000010026/view.do,2022-03-01。

韩国的作战指挥权^①在朝鲜战争期间被李承晚交给美国以“联合国军司令部”(United Nations Command)^②名义组建的联军司令麦克阿瑟。停战后,美韩商定继续将韩国作战控制权委托给作为协定签署方的联合国军司令部,以便其保障韩国防卫。1974—1975年间,联合国大会通过决议,要求解散这一并非其下属机构的司令部并撤出以其名义驻扎在韩国的外国军队。对此,美国一方面提出解散应满足有关各方达成停战协定的替代性协议这一前提,1978年又推动成立美韩联合司令部(Combined Forces Command, CFC),接管了韩国的作战控制权。^③1994年,韩国收回平时作战指挥权以后,美韩联军司令部继续行使战时作战指挥权和“联合授权事项”(Combined Delegated Authority, CODA),即经韩军授权可对其行使的平时权限,包括联合危机管理、作战计划制定、联合军演、三军联合条令更新、美韩联合情报管理和互操作性等六大领域。^④

战时作战指挥权的收回问题由卢武铉政府在2005年首次提出,继2006年美韩首脑就移交基本原则达成共识后,2007年两国商定按照“韩军主导—美军支援”的原则,在2012年4月17日将战指权交还给韩国联合参谋本部议长,解散美韩联合司令部,构建由韩国联合参谋本部主导、未来的驻韩美军司令部支援的新联合防卫体系,并签署了《美韩指挥关系联合推进工作组的相关约定》和《战略转换计划》(Strategic Transition Plan, STP)。^⑤两国还商定,从2008年起对三大年度联合军演进行调整,将上半年的美韩联合战时增援指挥所演习(CPX)改称为“关键决心”(Key Resolve, KR),以体现美军从主导向支援角色转换的决心;野战机动演习“秃鹫”(Fool Eagle, FE)的代号不变,仍与“关键决心”合并举行;下半年演习名称从“乙支焦点透镜”改为“乙支自由卫士”(Ulchi-Freedom Guardian, UFG),其中,民防演习“乙支”代号不变,联合指挥所演习代号则进一步突出美韩合作的价值。除了名称的变化,更重要的是,演习将按双方商定的战指权回收计划改变指挥结构,由韩美临时组建韩军“联合司令

① 朝鲜战争期间李承晚移交的“作战指挥权”(Operational Command, OPCOM)与停战协定签署以后美韩商定委托给联合国军司令部的“作战控制权”(Operational Control, OPCON)有所不同,后者限于指挥官受委托实施作战计划或作战命令上规定的特定任务或工作的权限,更偏向实操层面。美韩的战时作战指挥权问题针对的是后者,但鉴于中文习惯表述中对二者不作区分,本文也都使用了“作战指挥权”的表述。

② 联合国安理会1950年第84号决议和所有后续文件中建议的是组建一个“在美国指挥下的联合国司令部”(Unified Command under the United States),而不是“联合国军司令部”(United Nations Command)。参见杨希雨:《关于建立朝鲜半岛和平体制的几个法律问题》,《国际问题研究》2009年第4期,第32—33页。

③ 韩献栋:《美韩同盟的运行机制及其演变》,《当代美国评论》2019年第3期,第85—86页。

④ 〔韩〕国防部:《2008国防白皮书》,第67—68页。

⑤ 〔韩〕国防部:《2010国防白皮书》,第65—66页。

部”(JFC)和“美军韩国司令部”(US KORCOM)两个独立司令部,由韩国联合参谋本部议长和驻韩美军司令分别指挥,2008年的联演实际采取了这种方式。^①

李明博政府时期基本沿袭了既定的战指权收回框架,仅对移交时间做了推迟。2010年6月,李明博和奥巴马宣布将移交时间从原定的2012年推迟到2015年。^②这次延期由李明博提议,所称理由包括朝鲜安全威胁增大及其内部不稳定性增强、2012年区内多国领导人换届将使安全环境复杂化,以及舆论调查显示有一半以上韩国国民希望延期等。^③同年底,在美韩安全协议会上,两国签署了《战略同盟2015》,替代此前的《战略转换计划》,根据修改后日程对移交工作和相关同盟合作事项制定了综合推进计划。^④在指挥结构上,李明博时期仍按照“韩国联合参谋本部主导—美军韩国司令部支援”的方案推进移交准备,2009年4月,韩军为承担独立战区司令部功能进行了改组。^⑤驻韩美军司令部此后也启动了相应改组工作,但2012年决定改组后不改称“美军韩国司令部”,而保留驻韩美军司令部的名称。^⑥在此基础上,美韩建立联合工作组,继续细化指挥结构和联演方案,并进一步制定更新关于联合防卫体系的《相关约定》和《战略指示》等战略文件,以便2013年起在“乙支自由战士”联演中进行演练和检验,从而确保2015年底按计划完成战指权移交。^⑦

然而,朴槿惠政府上台后,改变了此前的移交方案,对移交时间和未来指挥结构都做了根本性变更。2013年,韩国国防部便以朝鲜远程导弹试射和第三次核试验使地区安全环境发生变化等为由,向美方提议修改战指权移交计划。次年4月,朴槿惠和奥巴马就重新探讨移交时间达成共识,年底两国国防部部长在美韩安全协议会上确定了新的移交方案,^⑧2015年,两国正式签署《基于条件的战时作战指挥权移交计划》(Conditions-based OPCON Transition

① 〔韩〕《首次由“韩国主导—美国支援”的UFG演习结束》,韩联社2008年8月22日[연합뉴스(2008. 8. 22). ‘韓 주도—美 지원’ 첫 UFG 연습 종료], <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002233513>; 〔韩〕《韩美“UFG”演习如何进行?》,《统一新闻》2008年8月23日[통일뉴스(2008. 8. 23). 한·미 ‘UFG’ 연습 어떻게 진행됐나], <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=79974,2022-03-01>.

② The White House, “Remarks by President Obama and President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea After Bilateral Meeting,” June 26, 2010.

③ 〔韩〕国防部:《2010国防白皮书》,第66—67页。

④ 同上书,第69页。

⑤ 〔韩〕国防部:《2010国防白皮书》,第68页。

⑥ 〔韩〕国防部:《2012国防白皮书》,第71页。

⑦ 同上书,第74—75页。

⑧ 〔韩〕国防部:《2014国防白皮书》,第66—67页。

Plan, COTP),以替代《战略同盟 2015》作为新的战指权移交标准文件。^①修改后的移交方案有两点主要变化:

第一,移交时间的决定方式。双方商定不再预设具体时点,而改为“基于条件的战时作战指挥权移交”,即针对韩军的军事准备态势和半岛安全环境设定移交条件,根据条件的满足情况来决定实际移交时间。双方为此设定了三项移交条件:(1)韩方应具备主导美韩联合防卫的必要军事能力,美军提供补充和持续能力;(2)韩军应具备在局部冲突和全面战争初期阶段对朝鲜核导威胁的必要应对能力,美军提供运用延伸威慑手段和战略资产;(3)朝鲜半岛和地区安全环境应适合战指权的平稳移交。双方称前两项能力预计将于本世纪20年代中期具备,表示届时由两国最高统帅基于能力评估结果和美韩安全协议会建议,最终确定移交时间。^②但事实上,这些条件很难在此时间前得到满足。一方面,这是因为所需条件将战指权移交与前述延伸威慑和反导能力建设相挂钩,使移交工作必须以韩军主导的三轴体系、美韩情报共享和互操作性、同盟的全面导弹应对能力的增强为前提。在韩军缺乏卫星侦察等核心能力的情况下,要想满足条件就要不断加深美韩同盟的一体化程度、刺激半岛军备竞争和安全困境,陷入恶性循环。这也是后来文在寅政府实际面临的难题。另一方面,增设能力条件相当于重新赋予美方对战指权移交问题的否决权,对两国此前协议成果实际上是一种倒退。

第二,战指权的移交对象和移交后的军事指挥结构。双方对“韩军主导—美军支援”的原则进行重新解读,商定把战指权的移交对象从原定的韩国联合参谋本部议长,改为由韩国将领担任的美韩“未来联合司令部”司令。其中,美韩“未来联合司令部”将在现有的美韩联合司令部基础上改组,结构与目前基本类似,但指挥官从此前美军将领担任司令、韩军将领任副司令,改为韩军将领任正职、美军将领任副职。由此,未来的指挥结构也从两个独立战区司令部,改为保持现行的单一联合指挥结构,只是最高指挥官从美军将领改为韩军将领。^③韩方认为此举有助于避免两个战区司令部间协调问题,提高指挥作战效果,并强调这种结构打破了美军大规模部队不接受外国军队指挥的惯例,体现了美国对韩国的重视。但这种变化也将影响到韩国收回战指权后能否独立完整地行使军事主权,并牵涉到韩军和美韩联合司令部、驻韩美军司令部、联合国军司令部之间关系的理顺和重塑问题,至少会造成战指权的后续安排高

① 〔韩〕国防部:《2016 国防白皮书》,第 131 页。

② 〔韩〕国防部:《2014 国防白皮书》,第 119 页。

③ 同上。

度复杂化,严重时甚至不排除架空移交后的韩军主导权。

造成这种复杂性的关键在于“联合国军司令部”,尤其是其对朝鲜半岛停战体制的维持管理地位,以及其司令与美韩联军司令、驻韩美军司令历来由同一名美军将领兼任的畸形结构。如前所述,联合国军司令部并非联合国下设机构,而是美国主导的多国部队司令部。但作为朝鲜战争停战协定的签约方,在停战协定的替代性协定尚未签署前,联合国军司令部仍在负责进行停战体制的维持和管理,并在日本境内保有七个后方基地,设有后方基地司令部并保持兵力和武器部署。1978年,美韩联合司令部成立并接管韩国作战指挥权后,联合国军司令部的作用一度被架空。由于其他参战国兵力撤出后缺乏兵力,除了下达停战体制管理方针,该司令部的实际管理工作和作战与兵力调度计划的制定工作基本交由美韩联合司令部主持。1983年,美国参谋长联席会议指示联合国军司令部的“职责范围”(Terms of Reference, TOR)包括在朝鲜半岛战时与美韩联合司令部保持独立的法律和军事体系,运用联合国军部队;1998年,又就此下达联合国军司令部第1号一般命令,试图坐实其战时指挥作用。战指权移交问题提出前后,美国更进一步采取了强化联合国军司令部功能的措施。2003年,美国国防部长拉姆斯菲尔德指示联合国军司令部司令在原有参战国外,吸纳更多国家加强“战力提供”功能。^①目前,联合国军司令部有18个“战力提供国”(Force Provider),^②在朝鲜战争参战国的基础上有所增减,各国指定专门参战部队,可在朝鲜半岛有事时经由在日后方基地参战。2008年,联合国军司令部还新设了“多国合作本部”(Multi-Nations Coordination Center, MNCC),并在2009年的“乙支自由卫士”演习中派出澳大利亚、法国等代表多国合作本部参加了联演。^③此后,联合国军司令部派多国代表参加美韩两大联合指挥所演习的做法渐趋常态化。2013年,澳大利亚陆军代表还首次参加了美韩野战机动演习。^④

① [韩]郑京永:《联合国军司令部的功能强化趋势与战时作战指挥权移交后的作用》,《EAI评论》2019年10月14日,首尔:东亚研究院[정경영(2019. 10. 14). 유엔사의 기능강화 추세와 전작권 전환 이후 역할. EAI 논평, 서울: 동아시아연구원], https://www.eai.or.kr/new/ko/etc/search_view.asp?intSeq=19590&board=kor_issuebriefing, 2022-02-25。

② 除韩国外,包括美国、澳大利亚、比利时、加拿大、哥伦比亚、法国、希腊、荷兰、新西兰、菲律宾、南非、泰国、土耳其、英国等14个朝鲜战争参战国和丹麦、意大利、挪威3个医疗支援国。

③ [韩]《今年韩美联合军演应用共同作战计划》,韩联社2009年2月11日[연합뉴스(2009. 2. 11). 올해 한미연합훈련에 공동작계 적용], <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002497036>, 2022-03-01。

④ [韩]《澳大利亚战斗兵力首次参加韩美海军陆战队登陆演习》,韩联社2013年4月20日[연합뉴스(2013. 4. 20). 한미 해병대 상륙훈련에 호주 전투병력 첫 참가], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20130420031000043>, 2022-03-01。

由于联合国军司令部司令、美韩联军司令、驻韩美军司令迄今一直由一名美军将领兼任,这种畸形结构的复杂性并未凸显。但是,战指权移交以后,韩军和联合国军司令部间的战时指挥关系就可能出现争议。例如,第一,两者的主导和支援关系,即朝鲜半岛有事时应该由韩方主导行使战时作战指挥权,还是由联合国军司令部主导进行停战体制的维持管理。第二,前者又涉及从平时到战时之间的危机监管和危机等级界定问题。由于联合国军司令部可进行过渡阶段的危机监管和等级界定,尽管美韩有明确规定防御准备状态达到三级即为战时,但仍存在如何界定、谁来界定的问题。尤其由于韩军缺乏卫星等关键监测侦察能力,决策权可能受限,这也是韩方极为重视加强对美航天合作的原因。第三,战时多国兵力的参战和指挥问题。如由韩方指挥,美韩两国都有声音质疑韩方是否具备调动和指挥多国兵力的能力。2014年,美韩商定改变未来指挥结构以后,美国进一步加紧推进联合国军司令部的“复兴”,对影响战指权移交的后续推进工作埋下了伏笔。

文在寅政府上台后,为争取尽快收回战指权,积极推动美韩在韩军能力评估和未来指挥结构两方面进行方案细化和实施推进。2017年6月,文在寅与特朗普就尽快推进战指权移交问题达成共识,两国国防部部长2018年底在美韩安全协议会上正式签署《战时作战指挥权移交后的联合防卫指南》《以条件为基础的战时作战指挥权移交计划(COTP)修订案》《未来指挥结构备忘录(MFR)修订案》《关于韩国联合参谋本部—联合国军司令部—美韩联合司令部间关系的约定(TOR-R)》等四份战略文件。^①双方商定分初始作战能力(Initial Operational Capability, IOC)、全面作战能力(Full Operational Capability, FOC)和全面任务执行能力(Full Mission Capability, FMC)三个阶段,对韩方主导未来美韩联合司令部的能力进行评估。第一阶段评估已于2019年完成,在3月的美韩联演中进行预演,在8月的联演期间完成评估,重点检验了韩军的核心军事能力;第二阶段原计划2020年实施,但因疫情影响等原因,改为在下半年联演中以未来指挥结构进行预演,为正式评估积累条件,重点评估同盟对朝鲜核导威胁的全面应对能力。^②拜登政府上台后,双方在2021年底的美韩安全协议会上商定2022年内实施第二阶段评估。^③

与此同时,美韩还暂停和调整了联合军演。这起初是因为有关各国共同努力下朝鲜半岛局势出现转圜,形成了朝鲜暂停核导试验、美韩暂停军演的双

① 〔韩〕国防部:《2018国防白皮书》,第125页。

② 〔韩〕国防部:《2020国防白皮书》,第169—171页。

③ 〔韩〕国防部:《第53次韩美安全协议会(SCM)共同声明》,2021年12月2日。

暂停局面,最终决定也受到特朗普调整同盟政策、美韩对未来指挥结构的分歧难解、疫情等因素的综合影响。2018年6月,美韩国防部宣布暂停按例将于8月举行的“乙支自由卫士”联演。^①两国次年进一步决定终止现行三大年度联演,并分别进行形式调整。“关键决心”先是改为代号“同盟”的缩简版联合指挥所演习,2019年3月首次举行后受到朝鲜强烈抗议,此后美韩不再使用这一代号,改称“上半年联合指挥所演习”;“秃鹫”演习也宣告结束,改为营级以下小规模联合野战机动演习,团级以上的演习由美韩分别进行;“乙支自由卫士”也于2019年6月正式宣布终止,由韩方单独举行“乙支”民防演习与“太极”韩军演习合并的“乙支太极”演习,美韩联演部分改为“下半年联合指挥所演习”。^②

但另一方面,由于战指权移交条件的能力评估与延伸威慑的能力建设相挂钩,文在寅政府为尽快推进评估,需要大力加强韩军的自主国防能力建设,但由此会刺激朝鲜的威胁认知,悖论式地加强军备竞争、加大战指权收回难度。文在寅政府上台后推行“国防改革2.0”,国防预算从2017年的40万亿韩元激增到2020年的50万亿韩元。^③在2021年9月公布的《2022—2026国防中期计划》中,又将未来五年的国防预算预估为315.2万亿韩元,年均增长5.8%。其中,用于武器购买和研发等的防卫能力建设预算高达106.7万亿韩元,年均增长8.3%。^④文在寅国防改革的重点在于加快韩国三位一体作战体系的能力建设,前述韩国对美军购和技术研发合作的加强也与此密切相关。尤其是美国在加强对华战略竞争背景下,针对韩方在导弹、卫星等领域主导联合作战方面欠缺核心能力,做出了部分让步和交换。在导弹方面,美国在文在寅时期三次放宽了对韩国发展导弹技术的限制。2017年,文特会将韩国开发

① [韩]《韩美国防部决定中断今年8月的UFG韩美联合军演》,韩联社2018年6月19日[연합뉴스(2018.6.19). 한미 국방부, 올해 8월 UFG 한미연합훈련 중단 결정],<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180619011300014>,2022-03-05。

② [韩]《关键决心和秃鹫演习成为历史,朝美谈判破裂后仍决定终结》,韩联社2019年3月3日[연합뉴스(2019.3.3). 키리졸브·독수리훈련, 역사속으로...북미담판 결렬에도 종료결정],<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190303013600503>; [韩]《新民官军演习“乙支太极演习”5月末首次实行,UFG结束43年历史》,韩联社2019年3月5日[연합뉴스(2019.3.5). 새 민관군훈련 ‘을지태극연습’ 5월말 첫시행...UFG 43년만에 폐지],<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190305164700503>,2022-03-05。

③ [韩]国防部:《2020国防白皮书》,第289页。

④ [韩]国防部:《建设主导未来的强大军队》,2021年9月1日[국방부(2021.9.1). 미래를 주도하는 강군을 건설합니다],https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=14&newsId=I_669&newsSeq=I_12598&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=&findOrganSeq=,2022-03-05。

弹道导弹载荷的限重从0.5吨升至1吨,2020年取消对韩国发展射程800公里以上非军用导弹的限制,2021年的文拜会进一步废除美韩《导弹协定》,并同意对韩提供相关技术。同年9月,韩国宣布成功进行了潜射导弹试验,^①后又接连宣布在固体燃料运载火箭方面迅速实现关键技术突破,并完成了首次试射。^②两国还商定探讨发展航天信息识别的情报共享体系,并将扩大同盟航天作战能力的双多边联演联训。^③此外,截至2020年底,两国已在网络防卫、人工智能、自动化、定向能等领域扩大科技合作。2021年,美韩在此基础上又推进了航天、量子、传感器与电子战等领域的合作,并商定将进一步探讨5G和6G合作方案。^④

在未来指挥结构方面,文在寅执政期间美韩就指挥官安排问题细化了多项规定。2018年底,两国国防部部长确认未来的美韩联合司令部将由韩国四星上将任司令、美军四星上将任副司令,^⑤意在确保美方的副司令由驻韩美军司令兼任,防止未来美韩联合司令部与驻韩美军、联合国军司令部间的关系疏离,影响两国战时合作效果。双方在同时签署的新版《联合防卫指南》中表示,将继续细化韩国联合参谋本部、美韩联军司令部、驻韩美军司令部和联合国军司令部间的相互关系。^⑥2019年6月,两国又商定任司令的韩国四星上将不得兼任韩国联参本部长,应为另外人选。^⑦此前,双方曾在韩方的建议下讨论

① [韩]国防部:《国防科学研究所(ADD)首次潜射导弹(SLBM)试射成功》,2021年9月15日[국방부(2021.9.15). 국과연(ADD), 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 잠수함 최초 발사시험 성공],https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_12616&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%EB%B0%9C%EC%82%AC&findOrganSeq=,2022-03-05。

② [韩]国防部:《为迈向第七大航天强国,获取固体航天发射体技术》,2021年9月16日[국방부(2021.9.16). 7대 우주강국 도약을 위한 고체 우주발사체 기술 확보],[https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_12817&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%EB%B0%9C%EC%82%AC&findOrganSeq=,2022-03-30](https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_12617&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%EB%B0%9C%EC%82%AC&findOrganSeq=;[韩]国防部:《为迈向航天强国,固体航天发射体首次试射成功》,2022年3月30日[국방부(2022.3.30). 우주강국 도약을 위한 고체 우주발사체 첫 시험발사 성공],<a href=)。

③ [韩]国防部:《2020国防白皮书》,第332页。

④ 同上;[韩]国防部:《第53次韩美安全协议会共同声明》,2021年12月2日。

⑤ [韩]国防部:《2018国防白皮书》,第278页。

⑥ 同上书,第283页。

⑦ [韩]国防部:《2020国防白皮书》,第170页。

兼任方案,但因美方最终反对,决定不得兼任。^①此外,双方还讨论了美韩联军司令部的选址问题。两国曾于2018年5月商定将位于龙山美军基地的司令部本部搬到韩国国防部,以加强协防体系和加速基地返还,^②但新任驻韩美军司令赴任后推翻该决定,强调美军出于安全原因不使用他国建筑,2019年决定将其迁往平泽的驻韩美军基地。^③

这些细化规定的背后,隐含着美韩围绕联合国军司令部地位问题的复杂博弈。美国继2014年起加紧推行联合国军司令部复兴后,在2017年文在寅政府提出尽早收回战指挥权、朝鲜核导试验频繁的背景下,进一步推进联合国军司令部的实体化和国际化措施。在人事安排上,美方2018年任命加拿大陆军中将作为副司令,改变该职历来由驻韩美军军官担任的惯例,首次任命非美国军官;此后,又先后任命澳大利亚、英国军官继任。^④美国还另派不兼任驻韩美军职务的美国少将担任联合国军司令部参谋长,^⑤开始区分两套组织,还任命澳大利亚、法国等第三国军官担任参谋。司令部整体规模也显著扩大,此前常年保持在30—40人,2019年初计划增员至100人。不仅如此,联合国军司令部每月还邀请战力提供国大使开会,分享各项工作进展情况。^⑥最受关注的则是在2018年1月16日,在朝鲜半岛紧张局势高度激化时,美国和加拿大在温哥华共同主办了朝鲜半岛安全与稳定外交部部长会议,召集朝鲜战争参战国和日本、印度、瑞典等国参加,强调朝鲜半岛和平安全并讨论了有事时的应对问题。^⑦

联合国军司令部的作用强化激化了美韩之间的正面分歧。首先,在朝鲜

① [韩]《韩美批准未来联合国司令韩军上将任命,联合国军司令部迁往平泽》,韩联社2019年6月3日[연합뉴스(2019. 6. 3)]. 한미, 미래연합군사령관 한국군 대장임명 승인… 연합사 평택이전], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190603102000504>, 2022-03-05.

② [韩]国防部:《2018国防白皮书》,第127页。

③ [韩]《韩美批准未来联合国司令韩军上将任命,联合国军司令部迁往平泽》,韩联社2019年6月3日。

④ [韩]《澳大利亚籍联合国军司令部副司令离任,继任者为英国陆军中将》,韩联社2021年12月25日[연합뉴스(2021. 12. 25)]. 호주군 메이저 유엔사 부사령관 이임… 후임에 영국 육군중장], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211215146100504>, 2022-03-07.

⑤ [韩]《国防部与联合国军司令部正式着手协调“联合国军司令部作用扩大”的有关分歧》,韩联社2019年9月17日[연합뉴스(2019. 9. 17)]. 국방부—유엔사, ‘유엔사 역할확대’ 이견조율 본격 착수], <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190917022400504>, 2022-03-07.

⑥ [韩]《“即便发布韩半岛终战宣言,联合国军司令部仍将持续,任职人员将增加两倍以上”》,《朝鲜日报》2019年2月8日[조선일보(2019. 2. 8)]. “한반도 종전선언해도 유엔사 유지… 근무요원 2 배 이상 늘릴 것”], https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/08/2019020800321.html, 2022-03-07.

⑦ [韩]《外交部长聚首“温哥华会议”,韩半岛局势再添变数?》,《韩民族日报》2018年1月15日[한겨레(2018. 1. 15)]. 외교장관 모인 ‘밴쿠버 회의’ 한반도 정세 변수될까?], <https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/827819.html>, 2022-03-07.

半岛局势转圜、朝韩合作扩大的局面下,联合国军司令部以停战管理为由,对文在寅政府计划推动的朝韩铁路共同调查、开城工业园区支持、人道主义援助、半岛非军事区的和平地带建设等项目加以掣肘,引起韩方的不满。^①对于韩方大力推进的朝鲜半岛《终战宣言》,美国也未予应允,关键顾虑就是担心宣言会影响到联合国军司令部在维持朝鲜半岛停战体制方面的国际法地位。其次,美方显示出有意把德国、日本纳入“战力提供国”的动向,受到韩国反对。日本问题尤其引起韩国各界高度关注。韩国国防部强调日本不是朝鲜战争参战国,不应成为战力提供国;后联合国军司令部曾经解释说并无此意,指传闻是翻译问题导致的误解。^②在2019年8月的下半年联合演习中,美方又提出如朝鲜弹道导弹打向驻日美军基地或从日本出发驶向半岛的美军要求增援战力,日本自卫队战力应予以应对。这次联演中暴露出的更主要矛盾则直指指挥权问题。联演按双方协议应采用未来指挥结构,韩国认为应由韩方主导,但美国坚持由联合国军司令主持。9月,两国启动了韩国国防部和联合国军司令部间的高级别磋商,就双方分歧进行政策协调。^③此后,美韩军方又进行直接沟通,探讨了局部冲突的应对权限等问题,但特朗普政府时期未能实现显著突破。拜登政府上台后,美韩密集举行外长防长会谈、首脑会谈等磋商,就各自核心关切达成了一系列综合协议。在2021年底美韩安全协议会后,两国国防部部长重申了联合国军司令部对遵守和履行停战协定的作用,并表示将在“完全尊重大韩民国主权的的同时,继续行使其任务和工作”。^④

总体来讲,美韩在战指权问题上既有确保移交中和后续协防安全的共同诉求,也在移交时间和未来主导权问题上进行着复杂博弈。从预设具体时间点改为以能力为条件,不但延缓了移交进程,也将战指权移交和加强美韩反导合作挂钩,事实上加深了韩国在军购与安全技术合作、情报共享和互操作性,以及同盟网络化合作等方面的对美绑定。未来指挥结构的改变则可能进一步

① [韩]《加入尹锡悦阵营的文政府将领5人帮称“青瓦台希望削弱联合国军司令部”》,《中央日报》2022年2月21日[중앙일보(2022. 2. 21)]. 尹 캠프 간 文정부 별 5 인방 “靑, 유엔사 약화 원했다”, <https://www.joongang.co.kr/article/25049766>, 2022-03-07.

② [韩]《联合国军司令部推进日本在韩半岛有事时提供兵力,国防部拒绝日本活动》,韩联社2019年7月11日[연합뉴스(2019. 7. 11)]. 유엔사, 한반도 유사시 日 병력 제공 추진… 국방부 “日 활동 안돼”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190710143451504>; [韩]《联合国军司令部释疑,称未曾建议日本加入战力提供国》,纽西斯通讯社2019年7月11日[뉴스시스(2019. 7. 11)]. 유엔사 “日, 전력제공국 참가 제안한 적 없다” 해명, https://newsis.com/view/?id=NISX20190711_0000708616, 2022-03-07.

③ [韩]《国防部与联合国军司令部正式着手协调“联合国军司令部作用扩大”的有关分歧》,韩联社2019年9月17日。

④ [韩]国防部:《第53次韩美安全协议会(SCM)共同声明》,2021年12月2日。

对冲战指权移交的实质意义,尤其是美方利用联合国军司令部的特殊地位,试图增加战指权移交的复杂性,侵蚀乃至架空韩国未来的指挥主导权。文在寅政府虽重视自主并极力进行对美博弈,但仍难以破局;尽管其任期内加紧通过和签署了美韩《战略规划指南》(SPG)和《战略规划指示》(SPD),但尹锡悦新政府上台以后,美韩相关协商的既有成果和未来方向将面临更大的不确定性。

结 论

美韩自确立“全面战略同盟”和亚太“核心轴”的愿景以来,沿着加强延伸威慑与突破反导合作、规划战时指挥权移交安排两条主线推进安全合作转型,并通过战指权移交条件将二者进行挂钩,进一步确保和加速了美韩在军购与国防技术合作、情报共享和互操作性,以及同盟的全面导弹应对能力等方面的事实性合作扩展。此外,通过对战指权移交后未来指挥结构的调整,美国还利用联合国军司令部的特殊地位,对冲战指权移交的影响并试图打造新的地区安全合作平台。韩国在有关博弈中面临破局难度,新政府上台后将面临更大不确定性。

经过十余年的安全合作转型,美韩同盟作为亚太“核心轴”的定位已非空谈。从地区含义来看,这种转型的影响在以下几方面尤其值得关注:第一,美韩安全合作转型加剧了朝鲜半岛军备竞争和紧张局势的升级。美韩虽单方面强调朝鲜核导威胁的提升,但事实上,双方安全合作的加速推进与朝鲜核导能力呈现交错螺旋式上升,进一步加剧了地区战略的不稳定性。第二,韩国已在事实上成为美国集结和演练区内同盟力量的重要枢纽。除了韩国对美国反导体系的参与程度以外,美国今后可能进一步加强对朝鲜半岛及周边地区的机动部署、借口军售和国防合作推动韩国对外经济与技术合作的安全化,以及利用联合国军司令部使其核心盟友等国通过将领导任职、参加美韩联演乃至韩军能力评估、扩容战力提供国、强化协议平台功能等方式涉足半岛安全事务。其结果将使得韩国即便不正式参与其他多边安全机制,也能在事实上进一步加深对美国同盟网络化合作的卷入程度。第三,韩国在安全自主性和与区内国家的关系方面与美国存在不同考量,但韩国政权交替对美韩博弈的重点和方向可能产生重要影响。韩国保守政府通常更注重依赖美韩同盟谋求自身安全和要求美国加强协防承诺,尹锡悦新政府是否会向美国重提战略资产长期轮换部署、战术核武器前沿部署,乃至此次大选前后曾被提及的追加部署萨德、建立核共享机制等建议都值得关注。如果有关问题被纳入磋商甚至达成某种妥协,将对地区战略平衡产生进一步消极影响。