

南韓接掌戰時作戰指揮權 對美朝韓關係之影響

謝志淵*

2018年10月31日，美韓在第50次安全協商會議（Security Consultative Meeting，簡稱SCM）之後，美國前國防部長馬蒂斯（James Mattis）和南韓國防部長鄭慶東（Jeong Kyeong-doo）達成儘早移轉戰時作戰指揮權（Operation Command，簡稱OPCON）之共識，雖不至改變美軍於朝鮮半島駐軍狀態，但美韓合作有關計畫修訂，以及美國所訂之移轉條件，實已對美朝（北韓）韓（南韓）未來三邊關係產生深遠影響。

美韓作戰指揮權歷史回顧

軍事指揮權，即主權國家對自己國家軍隊擁有指揮的權力，是一個國家完整主權的象徵。然而，南韓將本國軍隊作戰指揮權交給美國的歷史，卻有其不得不的原因。

1950年韓戰爆發，南韓總統李承晚（Rhee Syng-man）為避免亡國，決定將南韓軍隊的作戰指揮權交給美國，一般認為是韓戰的重大轉折。然而，法律上，美韓安全合作體制乃基於1953年韓戰結束後，美韓簽訂《共同防禦條約》（Mutual Defense Treaty）及1966年軍隊地位協定（Status of

* 作者為國立政治大學日本研究學位學程教授。

Forces Agreement，簡稱 SOFA），維持美軍部隊常駐朝鮮半島至今。另 1968 年開始召開美韓安全協商會議，繼之於 1978 年創設美韓聯合司令部（U.S.-ROK Combined Forces Command，簡稱 CFC），以及 1991 年簽訂戰時地主國支援協定（Wartime Host Nation Support，簡稱 WHNS）後，有關未來美韓作戰指揮關係便不斷的被討論。因此，從美韓軍事同盟發展的歷程觀察，概可區分為三個時期，1950-1960 年冷戰前期（依賴時期），即南韓建國之初，對美國的依賴並不僅限於軍事上的安全，還包括經濟上的援助，相對的，南韓之於美國的戰略價值，在於協助美國圍堵共產勢力向外擴張。1960-1990 年冷戰後期（扈從時期），南韓受北韓軍事持續威脅，南韓因單獨應付北韓能力仍有不足，因此，政策及行動只能配合美國，以力圖保持與美國穩固的同盟關係。1990 年冷戰結束後（自主國防時期），隨著南韓國力的增強，加以對北韓關係的改善，對美國的依賴亦明顯下降，轉而開始追求美韓間平等的雙邊關係。¹ 易言之，南韓追求美韓軍事關係正常化的歷程，「軍事問題」在反覆協議的過程中，逐漸擴大成「政治問題」、「外交問題」甚至「國際關係問題」。

美軍移轉作戰指揮權之條件與能力標準

1990 年之後，美韓開始討論移轉作戰指揮權有關事項。

¹ 王蓉蓉，劉強，「美韓同盟：超越的流變趨勢」，《世界經濟與政治論壇》，2009 年第 4 期，頁 52。

1994年，美國將和平時期作戰指揮權交還南韓，但戰時作戰指揮權仍掌握在駐韓美軍手上。此後，有關南韓戰時作戰指揮權何時移轉、如何移轉以及移轉條件為何，亦不斷被進行討論。2018年10月，美國與南韓終於在第50次美韓安全協商會議後，確認美國將交出戰時作戰指揮權之共識，並完成相關文件修訂²以及若干未來美韓聯盟關係的指導原則：³

1. 基於美韓《共同防禦條約》承諾象徵，美國駐韓美軍(U.S. Forces, Korea, USFK)將繼續駐紮在朝鮮半島，並堅定地履行對南韓的安全承諾。
2. 美韓後作戰指揮權過渡期聯合司令部，以及其所屬部隊將以嚇阻外部侵略，如果威懾失敗，防禦南韓。
3. 後作戰指揮權過渡期聯合司令部作為一個單獨的常設實體運作，並接受軍事協商委員會的戰略指導和業務指導；該委員會接受南韓和美國雙邊指導。
4. 南韓任命一名將軍擔任後作戰指揮權過渡期聯合部隊司令部的指揮官，美國則任命一名將軍擔任副指揮官。
5. 韓美國防部均將繼續維持和支持聯合司令部，防止朝鮮半

² 相關文件包括《有條件地移轉戰時指揮權計劃》(Conditions-Based OPCON Transition Plan, COTP)、《未來指揮架構備忘錄》(Future Command Memorandum for Record, MFR)以及《關於韓國聯合參謀本部-聯合國司令部-韓美聯合司令部關係的協定》(Terms of Reference-Relationships, TOR-R; between the Republic of Korea Joint Chiefs of Staff, United Nations Command, and ROK-U.S. Combined Forces Command)等三份。

³ John Liang, "U.S., South Korea pledge to have new combined defense posture up and running by 2019," Inside Defense, October 31, 2018. <<https://insidedefense.com/insider/us-south-korea-pledge-have-new-combined-defense-posture-and-running-2019>>.

島發生武裝衝突，並發展韓國參謀長聯席會議與後作戰指揮權過渡期聯合司令部，駐韓美軍與和聯合國司令部之間的相互關係。

6. 南韓將繼續發展主導聯合防禦能力，而美國國防部則提供南韓過渡期的防衛與持久作戰的能力。
7. 南韓將擴大其嚇阻外部侵略方面的責任，而美國國防部繼續提供延伸嚇阻。
8. 即使在戰時作戰指揮權轉移之後，南韓及美國國防部仍將定期進行協商，加強聯合防衛態勢。

南韓期於 2022 年前，文在寅任期內完成戰時作戰指揮權移轉，⁴ 移轉過程如果順利的話，除正式結束自韓戰以來南韓將作戰指揮權讓予美國的歷史，亦預示美韓軍事指揮關係將開始出現重大的改變。但是，依據美韓協議與指導原則，美軍仍得以繼續駐守南韓，同時保留自 1978 年成立的美韓聯合司令部。至於美軍交出戰時作戰指揮權的條件及關鍵能力，按 2016 年駐韓美軍指揮官斯卡帕羅蒂 (Curtis Scaparrotti) 於國會作證時所言，美軍轉移指揮權予南韓，必須符合三項條件：⁵

1. 南韓必須發展於高強度衝突下，可以主導聯盟與多國作戰部隊的指揮和管制能力。

⁴ Jeff Jeong, "South Korea Could soon take control of its own wartime operations from the US," *Defense News*, November 1, 2018. <<https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2018/11/01/the-wartime-control-of-us-south-korean-troops-on-the-peninsula-is-evolving/>>.

⁵ CRS Report, *U.S.-South Korea Relations*, Congressional Research Service, March 28, 2016. pp. 20-21.

2. 南韓必須提高其應對朝鮮日益增加的核子與導彈威脅能力。
3. 作戰指揮權的轉移該在有利的時間進行。

至於關鍵能力部份，2018 年新任駐韓美軍指揮官布魯克斯 (Vincent K. Brooks) 於國會作證時，更進一步指出南韓軍隊還必須具備 5 項關鍵能力，1. 整合情監偵 (ISR) 2. 指管通電情 (C4I) 3. 彈道飛彈防禦 (BMD) 4. 反制大規模毀滅性武器 (CWMD) 5. 關鍵彈藥等。⁶

美韓轉移戰時作戰指揮權的不確定性因素

美韓之間儘管有完成戰時作戰指揮權轉移之共識，但從美國及南韓各自的角度交叉檢視，卻突出若干可能影響美國如期轉移的不確定性因素，包括南韓政黨輪替與民意向背之影響，南韓國防改革計畫能否實現，以及北韓能否與美國達成無核化共識等因素，均可能影響美韓軍事關係朝正常化發展之進程。

一、南韓政黨輪替與民意向背

於此之前，南韓仍是唯一僅存將本國軍隊戰時作戰指揮權交給外國的國家，事涉民族尊嚴。因此，南韓歷任總統雖一直有意向美國要求收回戰時作戰指揮權，美國亦口頭同

⁶ Vincent K. Brooks, *Republic of Korea and United States Combined Forces Command; and United States Forces Korea in Support of Commander, United States Pacific Command Testimony Before the House Armed Services Committee*, February 14, 2018, pp. 12-13. <<https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20180214/106847/HHRG-115-AS00-20180214-SD002.pdf>>.

意，卻又多次以北韓威脅及沒準備好為由延宕。

然而，實際的狀況卻是，歷任南韓總統對此事截然不同的態度。2003－2008年南韓左派總統盧武鉉（Roh Moo-hyun），開始敦促美國交還南韓戰時作戰指揮權，但是，2009－2017年2屆右派總統包括李明博（Lee Myung-bak）、朴槿惠（Park Geun-hye），採取親美外交政策，以需要更多時間來投資軍力、增強軍力為由，同意推遲收回南韓戰時作戰指揮權。時至2017年當左派文在寅（Moon Jae-in）當選總統後，為避免被美國拖入不必要的衝突中，除多次強調川普採取軍事行動前必須先得到南韓同意，並恢復對北韓的「陽光政策」（Sunshine Policy），以及尋求與金正恩（Kim Jong-un）直接對話，同時積極與美國談判要求加快收回南韓軍隊的戰時作戰指揮權。

顯然不同政黨的輪替，除影響南韓對戰時作戰指揮權的移轉態度，更可能不時的成為美韓兩國軍事合作關係的分歧點。另政黨立場亦反映當前多數民意對此事支持的傾向；「同盟派」認為，韓美同盟應該是南韓安保的基石，甚至應與日本結成的韓美日政治軍事的三角聯盟。「自主派」則認為，隨著南韓國力的增強，中共的崛起，以及東北亞局勢的詭譎，南韓要因應這些變化，在承認美韓同盟關係重要性的同時，應該打破冷戰思維。

二、南韓國防改革實現程度

2014年，美韓雖已達成「有條件歸還戰時作戰指揮權」協議，但美軍以缺乏獲取情報手段、尚未完善主導聯盟作戰指揮體系，質疑戰時能否獨立完成任務為由再次推遲。另於應

對北韓核子與彈道飛彈威脅之能力，南韓目前除美軍佈署之薩德系統外，尚無有效反制手段。

2017年文在寅上台後，雖曾爭取提前到2020年移轉，但並未如願。此一事證除反映美國主導力量仍強，亦反映當前南韓軍事實力尚不符合美國所訂的標準。此後，南韓基於北韓無核化前提，訂定了「國防改革2.0」(Defense Reform 2.0)計畫，主要目標在於提高作戰指管能力、精簡部隊規模，以及針對未來的威脅重新調整軍事預算，置重點於偵察衛星，⁷相關具體規劃包括2020年部隊員額從61.8萬降至50萬，2019年引進「全球鷹」無人偵察機、2020年將組建偵察飛行團、2020年至2022年內將會部署5顆偵察衛星。除此之外，還必須通過美國三階段的檢驗，2019年將展開初始作戰能力確認，如果能通過，將接續進行全面作戰評估及任務能力評估。換言之，如果北韓無核化前提失敗，或南韓沒能如期完成「國防改革2.0」計畫，或儘管完成國防改革計畫，卻沒能通過美國各階段檢驗，美國仍有可能以南韓尚不具相關能力為由，再次推遲原訂移轉規劃。

三、北韓仍影響美韓作戰指揮權移轉

從過去的經驗顯示，北韓一直是朝鮮半島局勢穩定的因素，尤其非理性的態度和行為最為明顯，如2010年和2014年北韓曾於美韓就指揮權移轉進行交涉期間，除多次進行核

⁷ Sukjoon Yoon, "What's Next for South Korea's 'Defense Reform 2.0' Initiative?," THE DIPLOMAT, September 7, 2018. <<https://thediplomat.com/2018/09/whats-next-for-south-koreas-defense-reform-2-0-initiative/>>.

子試驗與彈道飛彈試射引發朝鮮半島危機，期間更發生 2010 年延坪島砲擊和天安艦事件後，美韓因而推遲移轉戰時作戰指揮權。2014 年朴槿惠上臺後，則北韓發展核武及飛彈威脅增加為由，再度推遲戰時作戰指揮權移轉時間，且沒有訂定明確移轉時間。因此，當北韓挑釁之行為與美韓指揮權移轉時間，兩者便產生很強的關聯性。

近年，北韓雖多次表示願意放棄核武，但美國必須答應 5 項條件：1. 從南韓撤走核戰略相關設備 2. 在美國南韓聯合軍演時停止出動戰略武器 3. 保證不使用常規武器和核武器侵犯北韓 4. 將南北韓停戰協定轉變為和平協定 5. 美國與北韓建交。然而，美國亦對北韓提出「永久、可查證、不可逆的解除」(Permanent, Verifiable, Irreversible Dismantlement，簡稱 PVID) 大規模毀滅性武器標準。兩國各自提出幾乎不可能為另一方所接受之條件，實現之可能性更趨近於零，突顯兩國存有嚴重的信任問題。因此，儘管北韓對外宣稱「朝鮮半島無核化」是目前正在進行的目標，也依照跟美國的承諾在做銷毀的動作，甚至也停止了洲際彈道導彈的試射，但是，美國卻認為是在爭取談判籌碼與時間，並不是真心想棄核。在北韓不確定因素仍高情況下，實難以預料未來作戰指揮權移轉能否如期。

後續觀察建議

當前，南韓與美國再度協議收回戰時作戰指揮權，除基於主權與民族尊嚴，還有避免美國與北韓開戰等考量。但是，美國是否願意就交還戰時作戰指揮權，取決於美國亞太

戰略利益考量，而非南韓的感受。因此，美國之於北韓與南韓後續關係如何發展，成為觀察重點。

一、美朝關係能否持續改善

近期，兩韓關係改善除有助於緩和朝鮮半島緊張情勢，並予南韓更有立場對美國提出調整軍事合作關係之要求，但是，美朝關係卻因缺乏信任基礎，至使兩國關係呈現高度的不確性。因為美國仍有可能以北韓去核化無具體進展或持續發展彈道飛彈威脅為由，恢復「極限施壓」(maximum pressure)政策，針對性的戰略部署調整，可能迫使北韓重回對抗的路線，朝鮮半島情勢將再度進入緊張狀態，除對美朝關係發展投下變數，更影響指揮權移轉「有利時間」的條件。換言之，保持北韓對安全威脅的危機感，某種程度來說，美軍就擁有繼續主導朝鮮半島的利基。

二、美韓新作戰指揮關係磨合

回顧美韓作戰指揮權移轉歷史，雖多次因南韓政黨輪替或北韓因素而推遲或被延宕，卻也突出南韓總統的態度與政策才是指揮權能否落實移轉的關鍵。近期，文在寅極力改善兩韓關係並調合美朝關係的努力，明顯有別於朴瑾惠，並不止一次強調美國對北韓採取軍事行動前必須先得到南韓同意，但美國仍可能單方面採取軍事行動的意志與能力，除影響朝鮮半島穩定，亦影響到未來美韓關係。表面上，美國看似不得不對美韓作戰指揮關係做出調整，然而，當檢視美國新亞太戰略「印太戰略」之設計時，實則是為確保亞太地區長期優勢，符合美國全球戰略調整之重點，包括：1. 深化盟友

與新夥伴關係的重要性；2. 各國須有公平的貿易關係；3. 盟友國家須分擔更多的安全責任等。⁸

未來美韓軍事合作關係可能由「美國主導，韓國支援」，轉成「韓國主導，美國支援」，但是美軍仍然駐守南韓，同時保留美韓聯合司令部，以及主導聯合國司令部(United Nations Command，簡稱UNC)，原本就很複雜的指揮與管制關係並未改變太多，⁹可以預期，美國並不想放棄持續對朝鮮半島的影響力。另外，指揮權移轉是一個十分複雜的過程，一旦啟動必須就包括指揮權移轉在內的美韓軍事合作關係進行再磋商，如何讓過渡期的美韓新作戰指揮關係順利運作，以及如何協調與駐韓美軍司令部之間合作關係，兩個同時併存的指揮機構情形，但若遇特殊狀況或朝鮮半島緊張情勢升高之時，如何協調以及主從關係應如何配合，凡此都還是需要時間討論與磨合。

⁸ 謝志淵，〈美國「印太戰略」的機遇與挑戰—兼論對臺灣影響〉，《海軍學術雙月刊》，第52卷第3期，2018年6月，頁63。

⁹ Chad R. Nishizuka, "Demystifying the U.S.-ROK Command and Control Structure: How "OPCON Transfer" Can Advance the Unity of Effort on the Korean Peninsula," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 30, No. 4, December 2018, pp.457-459.