

朴槿惠與歐巴馬高峰會：成果與評價

李明*

南韓新任總統朴槿惠在今年5月初出訪美國，距離她在今年2月25日的就職，還不到3個月；當時北韓切斷和南韓熱線、宣告韓戰停戰協定歸於無效、並關閉象徵南北韓經濟合作意義的開城工業園區之際，朴槿惠訪問美國，固然說明南韓重視與美國的傳統關係，意圖加強和美國的軍事同盟紐帶，美國也再一次向世界表示美韓關係的堅定不移。除此之外，世人尚可從朴槿惠首次出訪美國，探索其顯示的意義。

朴槿惠的外交安全政策

朴槿惠曾在2011年秋季號的《外交事務》季刊披露她包括和北韓政策在內的外交理念。朴槿惠說，現在朝鮮半島正出現兩種矛盾「雙重現實」(dual reality)。其中之一，由於北韓的核武研發迄未遏止、南北韓對立依舊、大國在半島上的繼續爭霸、以及常出現的緊張局勢，使朝鮮半島的情勢仍然複雜。另外，南韓的傑出經濟表現，已經與快速發展中的中國大陸經濟互相輝映。處在這樣的情勢下，朴槿惠認為南韓必須改採「信任政治」(trustpolitik)逐步和北韓來往，並呼籲亞洲主要國家透過諸如東協區域論壇(ASEAN Regional Forum)及亞太經濟合作會議(APEC)等機制以共同促成這樣的

* 作者為國立政治大學外交學系教授

努力。在外交上，朴槿惠強調南韓應維持和美國的安保同盟關係，但必須同時加強與中共的經濟聯繫，並藉助中共節制北韓的黷武行為。朴槿惠曾在2002年訪問北韓與金正日進行密談，她算是南韓保守派當中，有北韓經驗、並且在北韓政策有可能做出調整的領導人。朴槿惠也曾表示將改善與平壤關係，她可望以更大的耐心和信心，逐漸嘗試引導北韓走出國際孤立與經濟困頓，這對朝鮮半島的穩定，將具有積極的作用。

美韓同盟持續增強

南韓與日本同為美國在東北亞的重要友邦，美國協防南韓起源於1953年雙方簽訂的共同防禦條約。目前即使南韓兵力並不輸給北韓，特別是北韓經濟困頓限制其發動南侵的能力，但南韓大部分精華區集中首都首爾一帶，一旦戰爭發起，南韓仍然無法承受巨大生命財產損失，美國至今仍維持著28,500名駐韓美軍，華府也將南韓納入核子傘保護下，美國協防的意義端在有效嚇阻北韓的可能蠢動。國際間認美韓關係是南韓繼續繁榮的基礎，並加強美國的在亞洲發展經濟利益。

南韓在快速經濟發展之後展現強大的信心，要在國際舞台上展現更大的活力與動能，相當程度上也在國際政治舞台展露更大的企圖心。南韓前任外長潘基文現任聯合國秘書長，南韓也在2010年主辦G-20高峰會議、以及2012年的世界核能安全峰會，這些國際活動都得到美國的支持，南韓也因此拉抬了國際聲望及參與世界治理的影響。再者，美國與南韓也因全球化趨勢，在雙方政府、商務、和私人企業合作

接觸更形緊密。美國與南韓也因美韓自由貿易協定(KORUS FTA)而進一步拉近經濟合作。美韓自由貿易協定在2011年經雙方國會通過後正式啟動，是美國目前第二大的FTA，南韓也是美國在全球第七大貿易夥伴，而美國則是南韓的第三大貿易夥伴。美國與南韓的外交與安全關係，在前任的南韓總統李明博(Lee Myung-bak)任內堪稱水乳交融。李明博重視扶持大企業並增進和美國的貿易關係，在安全議題上也和美國步調一致、對北韓針鋒相對的立場。

南北韓關係仍舊尖銳敵對

李明博總統任內，與美國關係緊密，惟南北韓關係也陷入韓戰結束以來的歷史低點，雙方甚至發生多次的海上和陸上軍事衝突。2010年3月南韓海軍天安艦被北韓擊沉、當年11月北韓又砲擊雙方邊界的延坪島造成四人死亡事件。李明博政府曾要求北韓為二次挑釁事件道歉，北韓則堅稱南韓才是兩韓敵對的「始作俑者」。

繼2006年9月、2009年5月之後，2013年2月12日北韓施行第三度核子裝置試爆，加以北韓接連藉發射人造衛星之名試射彈道飛彈，不但使亞洲國家深感威脅，不斷要求北韓自制，即是聯合國也於北韓歷次行動之後接連給予制裁。北韓與國際社會矛盾和敵意日深，惟常歸咎於美國和南韓的「外交攻勢」和「軍事威脅」。針對北韓在2013年2月引爆核子裝置，聯合國通過了「第2094號決議案」，凍結北韓金融活動、加重新的法律責任，並將從事非法活動的北韓外交人員、銀行業者和大量的非法現金轉帳都列入制裁範疇。北韓的反應自然非常激烈，平壤威脅將「使

用合法權利，對挑釁者的總部發動先發制人的核子攻擊」，而「挑釁者的總部」意味著聯合國和美國南韓等敵對陣營。美國對南韓的安全承諾端賴年度和若干不定期的軍事演習，並主要在因應當時的北韓威脅。2013年3月11日美韓「關鍵決斷」(Key Resolve)軍事演習開始，北韓反應至為激烈，平壤放話「自美韓聯合軍演起」北韓「不再回到六方會談、不承認停戰協定效力、並切斷板門店兩韓熱線電話」，並稱「新的韓戰已到了決戰關頭」。北韓的恫嚇，也引來南韓國防部的駁斥與警告。

北韓繼之在4月初關閉了象徵兩韓經濟合作試驗區的開城工業園區，禁止南韓裝載原料的貨車及管理人員的車輛進出當地，並解散多達53,000名受僱於123家南韓企業的北韓勞工，並拒絕賠償南韓企業的損失，以此作為對南韓進行報復。事實上，這些在開城工業區工作的北韓勞工每年可望共獲得多達9,000萬美元的薪資，對缺乏外匯的北韓而言，是相當重要的一項收入。因此北韓的行徑雖然匪夷所思，卻也為兩韓敵對增添新的篇章，朴槿惠正是在此氣氛下，進行對美國的訪問，因此朴槿惠訪問華府的時機與兩韓關係、朝鮮半島安全的走向以及美韓關係的未來至關重要。

朴槿惠訪美具有重大意義

朴槿惠在今年2月甫就任之後，即選擇美國作為任內第一個出訪的國家，自然是跟多數她的前任一般，表示重視韓美關係。自另一角度而言，朴槿惠如能得到美國總統承諾對美韓同盟、美韓經貿的支持，將成為朴槿惠施政的一大利多。多數美國人原對朴槿惠的理解，為對其父朴正熙的刻板

airiti

印象，朴槿惠訪美的重要成果之一，即是拉近她和美國民間及媒體距離，提升南韓的國際形象，獲取美國朝野對南韓的關心支持。

一、朴槿惠訪美仍集中南韓安全議題

5月5日朴槿惠選擇紐約作為她訪美的第一站，她在紐約的行程包括與在當地韓僑見面，在和韓僑見面時，朴槿惠指出南北韓關係依然緊張，北韓接連宣稱廢棄1953年的停戰協定，又以核武攻擊相威脅、關閉開城工業園區，她希望韓僑支持其提倡的「信任政治」(trustpolitik)政策。朴槿惠訪美的重頭戲是在5月7日與歐巴馬總統的會晤。外界認為兩國將以元首峰會增強彼此的聯盟關係，而峰會的焦點顯然也將圍繞著北韓威脅的議題，雙方長久的共識是要求北韓停止核武發展，並制止平壤再度發射彈道飛彈，這些共識已在歐巴馬和朴槿惠會談中獲得了確認。

二、朴槿惠有意爭取美國支持其「朝鮮半島信任進程」

朴槿惠在競選總統時即提出她與李明博不同的北韓政策，而她的北韓政策被外界看成是對李明博的重大修正。朴槿惠主張的「信任政治」，即是推動與北韓降低敵意、建立信任(trust-building)的進程。朴槿惠在要求北韓放棄核武器的立場上維持強硬的同時，表示將不允許北韓進一步挑釁，但在對北韓的人道救濟經濟支援則維持彈性和脫鉤的作法。朴槿惠在去年選戰當中，深知李明博過份強硬的北韓政策已面臨瓶頸，兩韓關係不能繼續惡化。總統大選時，反對勢力要求徹底改變李明博過去5年的對北韓作為，南韓兩大黨旗鼓相當的情勢下，朴槿惠的主張堅定但溫和、理性卻不躁進，

對她最後的勝選成為關鍵。美國對於「信任政治」是否支持，朴槿惠在赴美前不見得有把握。這次美韓峰會的背景，是在北韓不斷挑釁的情形下產生，包含金正恩屢次發出恫嚇，甚至威脅將以核武同時攻擊美國和南韓。正是這樣的背景下，歐巴馬的態度至關重要。而歐巴馬已在雙方記者會當中，正式且積極地對朴槿惠所提對北韓的「信任政治」表示支持，這應該是朴槿惠訪美的一大收穫。

三、朴槿惠主張從韓美同盟走向「首爾進程」

今年是美韓軍事同盟成立 60 週年，高峰會中兩國元首達成共同聲明。雙方指出，始自 1953 年的美韓共同防禦條約，除軍事上讓兩國合作無間，雙方合作已經遍及政治、經濟、文化與民間交往。雙方分享的自由民主和市場經濟的價值，是美韓共有的自由、友誼和繁榮的基礎。美國再度保證：美國將以「傳統與核武的軍事力量」，信守對南韓防衛承諾。

透過今年的峰會，朴槿惠因勢利導，為雙方的合作推向更高階段，即超越安全和軍事領域、指向「全方位合作增進方案」，就此雙方有深入的討論，並達成了共識。朴槿惠在出訪前的 4 月 29 日在青瓦台接見美國眾議院外交委員會亞太小組主席夏波 (Steve Chabot) 時曾表示，「美韓同盟是歷史上最成功的同盟關係」。朴槿惠訪美的目的之一，寄望於將韓美同盟關係推向「全面戰略同盟」的層次。兩國元首宣言強調了「美韓同盟是亞太地區和平與繁榮的核心」，重申了美國堅定的防衛承諾，並誓言兩國將一起努力實現「朝鮮半島的和平統一」。

朴槿惠在和歐巴馬的高峰會當中，更提出了東北亞多方合作的構想，也就是所謂的「首爾進程」。「首爾進程」指的

是包括美國在內、中、日、俄等東北亞各國建立合作機制，在相關國家間，先從非軍事領域建立信賴關係的構想。朴槿惠認為如果從氣候變化、反恐、核電安全等不侷限於特定國家的問題，都可以和相關的國家展開合作，即可緩和東北亞國家之間潛在的軍事緊張，這個概念是從美韓合作到東北亞合作進而推動未來的全球合作，以確認將擴大美韓同盟的作用，此構想也獲得美方的讚賞與呼應。

四、美韓關於韓方使用核能爭議暫獲妥協

另外南韓也關心美韓間的某些爭議，是否可能轉圜。這項爭議為南韓要求可使其運用再製燃料棒和加強鈾運營核能電廠。南韓在 1974 年與美國簽訂雙邊民用核能合作協議之後，南韓直至今日尚未獲得美國允許獲得突破。美國過去長年對南韓此項要求採取消極態度，主要是考慮南韓的要求將可能引發核武擴散的疑慮。自從 2010 年之後，南韓與美國屢次磋商，南韓要求重新擬定新約，為的是舊約將在 2014 年 3 月到期，難題是雙方迄未敲定妥協的方式。美韓在 2013 年 4 月終於做出了讓舊約延長 2 年的協議，以爭取緩衝期並伺機再談。

五、加強商務往來建立進一步互惠待遇

朴槿惠與歐巴馬對於今年 3 月 15 日生效 1 週年的美韓自由貿易協定達成共識，認為應在充分履行 FTA 的過程中，擴大貿易合作、並促進貿易發展。南韓產業通商資源部長和美國能源部長簽署了「能源全面合作聯合聲明」，內容即包括頁岩氣技術、資訊交流、共同研發清潔能源等。除此之外，兩國還就成立資訊通信技術 (ICT) 政策協會達成了協議。兩國

元首還就提供 15,000 名南韓專業人員簽證名額達成協議，此方案已提交美國參眾兩院審議中。韓方期待歐巴馬的支持有助於推動該法案在國會獲得通過。最後，朴槿惠與歐巴馬還同意由南韓外交部和美國國務院通過「關於應對氣候變化的聲明」。

朴槿惠在美國國會演講造成轟動

5月8日，朴槿惠受邀到美國國會演講。她在演講之始，即提出了她關於建立「東北亞合作與安全倡議」的構想，她說「我們無法繼續讓這樣有助於東北亞安全的和平對話繼續延宕」。¹ 朴槿惠說，「我們可以跟東北亞所有國家談諸如環境保護、災害救援等軟性議題，當然北韓也在歡迎之列。」報導相信朴槿惠是趁著歐巴馬總統提出對亞太地區「再平衡」(rebalancing toward the Asia-Pacific region) 政策時，朴槿惠做出在東北亞建立互信合作機制作為回應。² 朴槿惠重申，「侵略的原則不能被任何人所容忍、北韓的戰爭邊緣政策 (brinkmanship) 無法使平壤自身獲利」。朴槿惠在演說結論所言，令人動容。她說，「平壤領導人不容犯錯，安全並非來自核武器，而是人民的生活獲得改善」，她要求、北韓「應做正確的抉擇，並走向國際社會成為負責任的成員。」³ 朴槿惠 38 分鐘的演說，曾被 40 次的鼓掌所打斷，這是她個人的光榮時

¹ Kim Tae-gyu, "Park invites NK to join peace dialogue," *The Korea Times*, <http://www.koreatimes.co.kr/www/common/printpreview.asp?categoryCode=116&newsIdx=135384>

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

刻，同時也吸引了全世界、包括韓國人的共同目光。在演講會之後的招待會中，朴槿惠甚至還提及她「相信北京將可以在勸導北韓走向中國大陸式的改革開放道路扮演更重要的角色」，她說「中國可以提供北韓模仿的最佳範例。」⁴ 朴槿惠在國會的演說，造成的一股韓國熱，也是她訪問美國之行的最高潮。

關於朴槿惠訪美的評價

綜觀朴槿惠此次訪問美國，可謂造成一陣旋風，也受到了美國政府從總統歐巴馬以下、乃至國會的熱烈歡迎。朴槿惠選擇美國作為她出訪的第一站，其收獲是頗多的，也可說是成功的。她對北韓並未採取嚴厲抨擊的手法，而是訴之論理和民族感情。她要求北韓放棄核武發展、並具體地從改善民眾生活著手以求取國家安全，此項論點雖不可能被北韓接受，但朴槿惠的說法對大部分國際社會的成員及其人民來說，是相當有說服力的。朴槿惠對南北韓關係所開出的藥方是「信任政治」，也得到了歐巴馬的正面肯定，對於一個剛開始執政的新手而言，是重要的助力。朴槿惠的訪美，適逢美韓共同防禦條約 60 週年前夕，美韓雙方元首藉此再度重申雙邊同盟條約的重要性，歐巴馬在白宮對朴槿惠的高規格會晤，使美國輿論大眾進一步瞭解南韓這個萬里之外的東方友邦，美國有面子，南韓則裡子面子兼得，亦堪稱南韓外交的重大成就。雖然有南韓媒體聲稱朴槿惠與歐巴馬的會談，雙

⁴ Lee Joo-hee, "Park says Korea-US alliance will be cornerstone for reunified Korea," *The Korea Herald*, May 8m 2013, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20130508000886>

方獲得的共識「並未超出李明博在一年半之前的造訪」、也認為朴槿惠的「信任政治」與李明博對北韓強硬政策差異不大，都同樣是以北韓的放棄核武作為和解的先決條件，這是北韓萬萬不能接受的選項，說了等於沒說。歐巴馬擔任上一任總統時，雖說以「再平衡」重整合亞太盟邦的關係，對北韓用的卻是「戰略耐性」(strategic patience)，根本上是「不作為」與「徐圖改變」。美國與南韓的對北韓政策，從歐巴馬而言，可能認為依舊是「新瓶裝舊酒」，因此並無新的東西。即使如此，朴槿惠訪美的成果明顯不少。至於她所提的「信任政治」與建立「東北亞安全合作機制」的努力是否成功，則尚有待日後檢驗。

政策建議

有鑒於朴槿惠新政府開展對美外交積極有成，我國可在「樂觀其成」的基礎上，必須注意美韓關係進一步強化帶來的影響。南北韓關係會否改善、會否受到美國加強與南韓軍事合作軍事演習的刺激、會不會衍生朝鮮半島另一波的緊張局勢，都深刻影響我國家安全。茲提出政策建議如下：

1. 持續注意朴槿惠所提「建立東北亞安全合作機制」的主要內涵、美國支持的強度、以及實施的可能性。我國是東北亞國際事務的參與國，如能被邀參加，可以具體貢獻東北亞安全。至於我國的參與身分，至少應是觀察員。
2. 美國的亞太政策仍是以再平衡為核心，美國需要和南韓以及南韓以外的國家共同致力，我國應積極要求美國協助我國在東北亞安全事務上，有更多積極的、合理的參與空間。
3. 美國政府現已在相當多場合表示將協助台灣「有意義地參

與國際社會」，我國除持續尋求美國的支持外，也可基於我方與朴槿惠的傳統友誼，爭取南韓的支持。

4. 我外交單位宜繼續在北韓議題上，採取和聯合國一致的行動，並在南韓面臨北韓威脅時，適時地表達同情和支持的態度。