

# 獨島／竹島爭議對美日韓同盟的衝擊—美日韓同盟「同而不合」的狀況分析

●賴怡忠／馬偕醫護管理專科學校助理教授

## 壹、前言

獨島／竹島是日韓長久以來的領土爭議，但是最近相關爭議開始影響到美國區域同盟的戰略佈局，甚至導致美日韓同盟一體化的努力出現挫折。在美國於2012年宣佈要轉向亞洲（Pivot Toward Asia），整合美韓同盟與美日同盟就成為美方的戰略重點，獨島／竹島是日韓關係的多項爭議之一，當獨島／竹島都會造成這麼大的問題時，其他日韓關係的爭議對於美日韓同盟的影響更是可想而知。

因此探討獨島／竹島爭議對於美日與美韓同盟關係的影響，其實也是在探討未來美韓同盟一體化發展的可能性。美日韓同盟維持現在「同而不合」的狀況到底會持續多久。

在這篇論文中，我們將分析獨島／竹島爭議的日韓主張，過去雙方面對爭議的態度，以及此次爭議的特點與實際效應。我們也將處理韓國崛起與內政因素對於獨島／竹島問題的影響。

接著我們會探討美國面向亞洲戰略中，與日韓相關的部分為何，以及美日韓同盟一體化在美國的面向亞洲戰略中居於何種位置。當日韓爭議導致美日韓同盟一體化出現變數時，美國的因應態度為何？以及這個問題對於美國整體亞太戰略的可能影響。

在最後，我們將討論美日韓同盟「同而不合」的問題，並追問這個現象是否會持續，作為最後的結論。

## 貳、日韓再度因獨島／竹島問題發生爭執

獨島／竹島是位於日韓交界的一個小島，韓國稱其為獨島，日本稱之為竹島，距離韓國有二百一十六公里，與日本本州的距離約為二百五十公里。在二戰結束時，韓國認

為當時美國在日韓間劃下的麥克阿瑟線（McArthur Line）是在《舊金山和約》生效後仍持續產生效力，韓方的堅持與這條麥克阿瑟線將獨島／竹島劃歸在韓國領土範圍有關。日本認為美國曾於1949年向韓國駐美大使表示美國的立場是麥克阿瑟線在1951年舊金山和約簽署後就不再適用。日本也指出舊金山和約有關韓國領土的規定中，並沒有包含獨島／竹島，並舉證認為美方持與日本的相同立場。

南韓指出總統李承晚在1952年1月宣稱獨島是南韓領土，並從那時起行使實際的管轄權至今。日本則反控南韓當時是發現《舊金山和約》中，沒有明文包含獨島／竹島，因此在1952年4月28日《舊金山和約》生效前三個月，以先下手為強的方式占領該島。因此認為南韓至今的占領不影響日本對獨島／竹島的主權。

鄰近獨島／竹島的日本島根縣於2005年宣稱「竹島日」時，引發了南韓的全國性抗議，包括有一對母子進行切指抗議，以及有人引火自焚抗爭。其後在2006年，更有南韓民眾組成「獨島騎士」，要向全世界宣傳南韓擁有獨島的立場。

今（2012）年8月10日，獨島／竹島爭議再度掀起波瀾。為了宣示對獨島的主權，南韓總統李明博登上獨島／竹島，成為南韓有史以來第一位直接登島的總統，此舉導致日本召回其駐韓大使，並召見南韓駐日大使表示強烈抗議，日本國會也通過決議對李明博總統登島行動表示抗議，東京並在8月21日向南韓正式提出要向國際法庭提出獨島／竹島問題的國際訴訟。

### 參、此次獨島／竹島問題首度出現戰略衝擊

獨島／竹島本身不存在明顯的戰略價值，而在過去，獨島／竹島爭議多侷限在日韓兩國雙邊關係上，但是今年日韓關係的惡化，卻開始影響到美日同盟與美韓同盟的同盟間關係，對於美國的亞太區域佈局產生負面影響。

今年初韓國內部傳出要將之前與日本簽署的「軍事情報安全綜合協定」（General Security of Military Information Agreement，簡稱GSOMIA），以及「武獲與軍種互助協定」（Acquisition and Cross-Servicing Agreement，簡稱ACSA）逕行生效時，南韓民間與國會出現了抗議風潮<sup>1</sup>。反對黨的強力杯葛，導致南韓政府宣布將原本計畫於6月29日將其已與日本簽署並準備生效的該兩個協定，予以延遲生效時間，這個發展也讓青瓦台（南韓總統府）國安會主導安全事務的首席安保補佐官金泰孝（Kim Tae-Hyo），以及兩位外交通商部資深官員辭職以平息反對聲浪<sup>2</sup>。

不僅企圖將日韓安全關係進行制度性連繫的努力因為日韓關係的動盪而受到挫折，包括美韓間在進行中的「美韓飛彈指針協商」（U.S.-ROK Missile Guideline Negotiation）也受到波及。在日韓關係日益低落的時刻，日本官方就有人公開反對這個可能會擴大南韓飛彈射程範圍的協商，認為對於區域安全會有不良影響<sup>3</sup>。

此外，南韓總統李明博的登島作為，有部分美國分析家認為既然韓國實際上掌握該島，這個作為對於強化南韓的主張貢獻不大，但是因為李明博都已經登島，很可能導致其後無論誰當選南韓總統，可能都會被要求比照李明博的作為，使得這個議題的爭議性在未來只會持續升高，沒有降低的趨勢<sup>4</sup>。也有聲音指出既然南韓是實際控制的一方，且認為該島不存在主權爭議（因為南韓是實際管理者，這也是南韓拒絕日本提交國際法庭仲裁的主因），因此登島作為使得國際關注聚焦在獨島／竹島上，反而會強化該島存在主權爭議的印象，對南韓不利。

#### 肆、韓國對獨島／竹島問題的反應強度及其內政聯繫

由於南韓總統李明博的登島行動使得獨島／竹島爭議持續擴大，對於這個登島行動的效用，外界也有頗多質疑，甚至認為南韓總統的行動不負責任。因此一個問題就是，為何李明博在知道這些負面衝擊後，仍考慮登島一事，讓獨島／竹島爭議繼續延燒呢？

南韓總統李明博與其前任總統盧武鉉相比，普遍被外界認為立場比較親美，對於強化與日本的關係也抱持高度興趣。其最主要的國家安全顧問（青瓦台國安會首席補佐官）金泰孝，過去更是參與多次日韓相關的安保對話，強力支持美韓同盟，也傾向要加強日韓的雙邊連繫<sup>5</sup>。一般認為李明博大統領是南韓近十年來最親美也是最願意與日本合作的領導者之一，因此李明博的行動不太能夠以他具有反日情結說來解釋，更何況李明博是一個即將卸任的總統，也不存在需要透過反日來提振其支持率以便推動政策的動機。

對於李明博總統的登島動機，從南韓內部政治結構的動向展開觀察，可以發現南韓在年底將進入總統選舉，而5月的國會選舉雖然反對黨沒有取得一舉過半的優勢，但是與先前相比仍是大有斬獲。執政黨的總統候選人朴瑾惠是前南韓軍事強人獨裁者朴正熙的女兒，有著其父親獨裁專制的原罪陰影，復加上朴正熙過去與日本關係良好的背景（朴正熙在韓國的日據時代，是受日本軍校的訓練出身，與日本關係一向順暢），導致朴瑾惠在日韓議題上相對容易受到攻擊。由即將卸任的李明博出面展開對日強硬作為，以使對手無法藉由指控執政黨對日外交軟弱展開政治攻擊，以便從側面掩護朴瑾惠的選情。因此由準備下台的李明博承擔日韓關係下滑的後續外交衝擊，期望這個負面因素可以因在新人新政使得災害擴大有限，這種從內政問題與外交損害管理兩相權衡的角度所得到的解讀，似乎有一定的說服力。

#### 伍、韓國崛起新態勢—其他日韓爭議也可能陸續引爆

但是由於日韓之間的問題不只有獨島／竹島爭議，還包括歷史教科書、靖國神社問題、慰安婦問題等。其中在慰安婦問題上，李明博總統更將此議題與獨島／竹島議題掛勾，認為是日本在慰安婦問題的態度才迫使李明博總統選擇登上獨島<sup>6</sup>。其後李明博總統

更在八一五韓國解放紀念日時公開指出，日本在慰安婦問題並沒有展現足夠的道歉誠意與對慰安婦的足夠賠償<sup>7</sup>。由於時值日本天皇預定要訪問韓國，這個提議自然十分敏感，李明博總統後來更主張日本天皇應針對慰安婦問題公開道歉，此舉也引起了日本的抗議<sup>8</sup>。

值得注意的是，慰安婦爭議雖然一直都存在日韓之間，但這個問題對今年的日韓關係發展會出現新的轉折之原因，與其在美國的韓僑社區發動串連，計劃在美國五十個州以通過州／市議會決議方式，修建紀念二戰期間的韓國慰安婦系列行動有關。日本外務省對此發展極為關切，也派出官員希望說服美國地方社區，不要將類似紀念碑擺放在公共場合<sup>9</sup>。

至於對李明博總統的主張，日本的回應則是認為獨島／竹島議題與慰安婦議題是兩個不同的問題，應該分開處理，野田首相更公開質疑李明博總統將慰安婦問題當成自身登島的理由十分奇怪<sup>10</sup>。

日本對於慰安婦問題的態度上，雖然國內有不少人認為雖然日本在二戰期間徵召慰安婦的行為不正確，但是多強烈反駁有關軍人在街上強拉民婦迫使其擔任慰安婦的指控，也表示根據其內部調查沒有發現類似紀錄，但是官方的立場則相對緩和。根據野田首相的說法，表示這個議題曾在1965年日韓建交時已經處理過了，認為1993年官房長官河野洋平的談話對於慰安婦公開表示過歉意的態度，就是日本政府基本上遵守的立場<sup>11</sup>。日本政府也有設置與慰安婦議題的相關基金進一步協助處理相關的賠償問題。但顯然韓國對日方的回應無法接受，更由於慰安婦紀念碑一事在美國已經進行得如火如荼，因此這個議題可能會在日韓關係上持續升溫，繼續影響日韓關係。

這個趨勢也因韓國崛起而被強化。近幾年韓國的崛起使其國家實力快速向日本趨近，特別是日本從冷戰結束後至今一直都未走出經濟低潮，韓國雖在亞洲金融風暴受創慘重，但其後的發展卻使韓國宛如脫胎換骨般，持續在國際上創造新的韓國風潮。韓國崛起與日本的持續低迷，不僅使得韓國在國際上受到更多尊重，也改變了韓國人看待日本的方式。民族自信心持續向上昂揚之際，加上認為韓國對日本的需求與依賴都在降低，自然對過去存在於日韓間的問題，韓國也比較不願採取隱忍的態度。這是為何近年來雖然實際受過日本統治的一代在凋零中，而年輕沒有日本統治經驗的一代逐漸全面掌權時，與日本殖民時代相關議題的反應，其強度反而變得更強大的重要原因。

因此即便日韓間在獨島／竹島問題得到某種處理，由於日韓的爭議議題不只是一項，因此可能在未來還會因其他議題導致日韓關係的波折，這也意味著美日同盟與美韓同盟展開進一步合作的前景依然充滿各種挑戰。

## 陸、美國對此問題的態度

美國對於日韓問題一向採取應由當事國自行解決，美國不涉入的態度。但是當日韓

爭議影響到美國的亞太區域戰略部署時，美國也會開始表現關切。

在2010年12月美國參謀總長穆倫上將（Mike Mullen）訪問東京時，就提到希望看到日本與韓國在防衛與安全合作能夠強化，並提到希望兩邊不要「被過去所發生的事牽引著」<sup>12</sup>。

美方在幕後推動美日韓三方合作的努力，從2010年下半年出現明顯強化的跡象。這與2010年4月北韓潛艦擊沉南韓驅逐艦天安艦、美中在黃海與東海的對峙惡化、9月發生日中釣魚台／尖閣列島爭議快速惡化等事件的出現有關，更在12月時復因北韓對南韓延坪島的砲擊事件而更為強化。美國認為亞太地區的北韓越來越成為無法預測的國家，中國對美國的敵意趨向明顯，這更伴隨著中國崛起的態勢，使得美國的區域處理變得更棘手。因此除了強化美日同盟以及美韓同盟外，更希望將這兩個同盟整合一起，希望能夠透過強化日韓合作，建構一個美日韓三位一體的同盟關係，在東北亞能有效面對北韓的挑戰，與牽制中國崛起可能帶來的不確定問題。

在美國於幕後的折衝協調以及日韓之間的積極溝通下，不僅日本在2010年12月通過的「國家防衛指針」（National Defense Program Guidelines，簡稱NDPG）明確將韓國列為未來要加強防衛合作的戰略夥伴，在2011年1月1日本防衛大臣與韓國國防部長簽署了「軍事情報安全綜合協定」（GSOMIA），以及「武獲與軍種互助協定」（ACSA）。由於這兩個協定在機制設計上與美日間的協定以及美韓間的協定相當一致，不僅有利於日韓的情報交換與彼此間不同軍種的相互合作關係，更使美國在整合美日同盟與美韓同盟在情報與軍事事務合作時，可建立一個十分方便的平台，更能對美國在亞洲資源進行更有效的配置。也因此當日韓因獨島／竹島問題導致原先簽署的互助協定無法生效時，美國對此發展極為關切。

對此開始有資深學者建議美方要考慮改變過去不介入日韓內政問題的態度，應該思考扮演公親角色（Honest Broker），將日韓從彼此糾纏不清的歧見負面循環拉出，同時也讓美日韓同盟整合的速度可以加快<sup>13</sup>。但針對這個提議，也有人認為從美國過去在這個區域的歷史作為與東亞對美國扮演角色的認定，華府介入可能對情勢不僅無補，還可能會變得更糟<sup>14</sup>。

## 柒、美日同盟與美韓同盟過往平行發展的歷程

探討過去美國在東北亞同盟關係的發展歷史，美日同盟與美韓同盟實際上是在兩條平行的戰略邏輯上發展，雖然這兩條戰略邏輯並不彼此衝突。可是在過去並沒有出現同盟整合的嘗試，這也是為何美國在東北亞會一直維持美日同盟與美韓同盟平行於彼此的原因。

美韓同盟因應韓戰而生，其戰略目的主要是為了防禦北韓的南侵，圍堵蘇聯或牽制

中國等都是次要目的。當美蘇出現和解態勢，同時美中關係出現好轉時，美國就有人提到要降低美韓同盟的重要性，甚至考慮將美軍從朝鮮半島撤出作為與蘇、中建立政治互信的手段，就如當年的卡特總統從韓國撤軍的構想，這也顯見美韓同盟當時的戰略脈絡<sup>15</sup>。

雖然美韓同盟主要是針對北韓的可能南侵，但是美韓同盟並不是個專守南韓的同盟，換句話說，駐韓美軍以及韓國軍隊如果需要，同時彼此國內也都同意，是可以將駐紮在韓國的美國軍隊以及韓軍派遣到其他地方擔任戰鬥任務。韓軍在冷戰時代有支援美軍打越戰，在反恐戰爭與對伊戰爭時，韓國是僅次於美國與英國，居於國際派遣軍隊數量的第三位。

而針對北韓龐大的陸軍，美韓同盟（加上其他象徵性數目的聯合國部隊）也部署相對的陸軍與空軍力量加以抵禦。美國在南韓駐軍以陸軍與空軍為主，沒有多少海軍駐紮。美韓同盟在目前依然是維持美軍為正指揮官、韓軍為副指揮官的指揮體制（因為美軍駐紮在韓國是根據1951年聯合國授權，美軍是以聯合國維和部隊指揮官的身分，統轄包括韓國軍隊在內的在韓聯合國部隊）。這個以「聯合部隊司令部」（Combined Forces Command，簡稱CFC）的設置，呈現美韓同盟在軍事指揮體系有韓美高度整合的特色。目前的計劃是在2015年12月將作戰指揮權交還給韓國軍隊，並解除這個「聯合部隊司令部體系」（CFC）的設置<sup>16</sup>。

至於美日同盟的戰略邏輯，除了防衛日本以外，實際上與冷戰過程以及美國在亞太的戰略設計有很深的連繫。美日同盟基本上是防衛蘇聯南侵日本，但是冷戰時代除非出現及重大事故使得蘇聯對外採高度冒險的政策，否則蘇聯不太可能對日本直接發動進攻，因此防衛蘇聯進攻日本，實際上是提供華府強化美國在日本部署軍事設施以展開對蘇聯圍堵作為的正當性。美國選擇日本的理由，與日本控制蘇聯進出太平洋通路的地理位置有關。美日同盟在冷戰時代與北約，是美國在蘇聯的東西兩翼，分別從太平洋與大西洋圍堵蘇聯的關鍵前線。在冷戰結束，蘇聯垮台後，美日同盟經過再整編，重新成為美國經營亞太區域的關鍵戰略工具。

雖然美日同盟與美國的國際戰略有如此深的聯繫，但由於日本內政狀況對於集體自衛權的解釋，卻使得美日同盟在邁向全球化時顯得束手縛腳，無法動彈。日本將美日同盟定位為專守日本的同盟，因此對於日本以外事務就需要透過一些對同盟任務的再解釋以取得法理的正當性。同時日本對於日本自衛隊能否進行海外任務，以及其任務的操作範圍，都給予相當嚴格的限制，這些都會深深影響美日同盟全球化的能力。

此外，美日雖是同盟關係，但不像美韓同盟有「聯合司令部」，或北約的聯合指揮體系，美日同盟並不存在這個體系，目前是透過一系列美日軍種基地並列（Co-Basing）或共用基地的方式，把美日各自分開的指揮體系放在相鄰之處以便於協調，根本還稱不上美日有指揮體系的連接，更遑論兩軍種的整合關係。因此美日同盟雖然是美國亞太戰

略的關鍵支柱，但不論在軍事指揮或是軍種整合，美日同盟還處於相對薄弱的階段，無法與美韓同盟相比。

在軍事設施的部署上，美日同盟基本上是個以海軍為主，空軍為輔的軍事同盟。美國海外唯一有常設航母駐紮的地點（Homeporting），就在日本的橫須賀軍港。美國海軍陸戰隊有一個遠征軍也是常駐沖繩，雖然美日在2012年5月達成協議，將部分美國海軍陸戰隊員從沖繩移出，但是留在沖繩的陸戰隊員數量依然可觀。

在美國太平洋司令部的體制下，駐日美軍與駐韓美軍是兩個不同且彼此平行的單位，也面對不同的任務。這意味著同樣是美軍，駐韓美軍與駐日美軍，不是單純的美國派駐在韓國或在日本的美軍單位，華府對這些軍隊可以說移就移，說加就加的。派駐在日本與派駐在韓國的軍隊不僅要個別接受美國與當地國「部隊地位協定」（Status of Forces Agreement，簡稱SOFA）的節制，駐日美軍與駐韓美軍在任務上的相互支援也不是一蹴可幾。這實際上對美國造成資源的浪費與操作上的複雜，可能無法對需要快速即時反應的戰時環境提供足夠的回應能力。

在這種狀況下，由於派駐韓國改派日本（或派駐日本改派韓國）時，往往需要重新學習一次當地的狀況與美國與該國的約定，因此導致美國在冷戰時代派駐在日本與韓國的軍事人員鮮少會互派。這當然也導致作業上的困擾。在美國國力強大，經濟相對優渥時，這個問題造成的困擾不大，但當美國受困金融海嘯，經濟前景相對黯淡，國防預算又被大幅削減時，自然對於資源浪費的忍受度大幅下降，對於美日同盟與美韓同盟的整合期待也就日漸升高了。

## 捌、美國將其亞太雙邊同盟多邊化的嘗試

從冷戰時代到二十一世紀初，美國亞太戰略的設計就是以美國為中心，輔以美日、美韓、美澳、美菲、美泰及其他多個雙邊同盟所共同架構出的「軸心-軸承戰略框架」（Hub-and Spoke）。與美國在西歐採用建立一個多邊共同防禦陣線（北約NATO）的戰略大異其趣。

但在二十一世紀開始，美國的小布希政府開始將美國在亞洲的雙邊同盟進行進一步的整合。首先，在九〇年代所開展的美日同盟再強化的基礎上，美國開始將美日同盟與美澳同盟展開整合措施。在2005年宣布將展開美日澳三方安全對話，2006年於澳洲雪梨展開第一次的美日澳三方戰略對話。

日澳的安全合作也因美日澳三方對話的展開而隨之強化。在美日澳正式展開三方戰略對話後，日本與澳洲在2007年3月發表安全合作共同宣言，並於該年底展開第一次日澳二加二會議，隔年（2008）出現第二次、並在2010年出現第三次的日澳二加二會議。這算是個美國帶頭引導，把日本與澳洲成功帶到一起的例證。

除了建構美日澳三方合作外，美國也積極展開與印度的合作，並將美印合作關係帶到美日與美澳同盟來，美日同盟與印度、美澳同盟與印度都有新的合作建議展開<sup>17</sup>。包括從2011年12月19日展開第一次的美日印三方安全對話<sup>18</sup>，美日印從2007年開始展開的海上聯合軍演等<sup>19</sup>。這些發展也導致日本與印度從2008年開始，澳洲與印度從2009年開始，發展出各自的安全合作對話關係<sup>20</sup>。

在美國亞太同盟多邊化的嘗試中，由於美日澳合作進行得相對順利，同時澳洲與日本在戰略看法上與美國也較為接近，因此日本在2006年在首相安倍晉三與時任外相的麻生太郎的發想下，提出美日澳印四方同盟，建構「自由與繁榮之弧」的戰略構想。但是這個構想其後在2006年底澳洲政黨輪替導致工黨上台，以及2007年7月安倍辭卸，首相由福田康夫接任後全面崩解。同時2008年底歐巴馬當選總統後，這個構想更因其強烈的「制中」色彩而被丟到一邊。因此2007年後有一段時間美日澳印等合作事項是停留在事務官員的例行會議中，美國不再帶頭，反而是印度、日本與澳洲各自以低調的雙邊會議建立戰略共識為主。

直到2010年美中關係急轉直下，加上中國在南海、東海與美國、日本等展開激烈對壘，北京對於北韓的挑釁又多方掩護，這使得美國除了重新思考其亞洲策略外，復因為美國即將從伊拉克撤軍而能有兵力重新部署回亞洲，這都使得美國在2010年後較有能力投入資源展開其亞洲同盟的重整工作。因此包括美日印、美澳印等同盟關係的提升，甚至開始拉攏越南與日本合作等，多是在2010年之後所發生。

從另一個角度看，美國國力下挫，更為了國債問題開始大砍軍事預算，未來五百億國防預算的削減會使得美國無法像過去一樣，可以單方面撐起維持亞太安全的經營工作。鑑於亞太地區的不確定性隨著中國崛起與北韓的作為而大幅提高，因此期待美國的盟邦負起更大角色也是戰略策劃的必然，如同1969年美國深陷越戰泥淖時，當時尼克森總統發表關島綱領，主張以越戰越南化的方式，放出要撤出駐越美軍的信號，並執行亞洲安全亞洲化的政策。現在美國重返亞洲，同時將其雙邊同盟多邊化的作為，與當年尼克森的做法實屬異曲同工。固然同盟整合可以視為強化美國在亞洲的戰略能力以面對崛起的中國，但另一方面，這似乎也暗示美國的國力的確無法如同過去冷戰時候，單方面可以撐起經營亞太的任務。

## 玖、美日韓同盟在美國亞太同盟多邊化戰略的核心位置

進一步看待美國將其亞洲雙邊同盟多邊化的作為時，似乎發現美韓同盟比較沒有在這波整合潮上扮演顯著角色。反而即便美日同盟受到日本憲法的多方抑制，似乎也沒有影響到以美日為核心的亞太同盟整合工程。

這個發展一方面與美韓同盟主要為防衛北韓有關。當北韓問題越趨嚴重，美韓同盟



分身出去協助其他美國區域盟國的同盟整合能力自然就會下降。但另一方面，這也與美韓同盟在2002~2007年出現大幅擺盪的歷史有關。經歷這五年的磨擦後，日漸消無的美韓互信自然需要時間重新建立，因此美韓同盟與其他同盟整合的速度自然在起始上會比較慢<sup>21</sup>。即便在2009~2010期間，隨著美日同盟因為鳩山政權與美國歐巴馬政府的齟齬，美韓同盟相對於美國其他亞洲同盟的重要性開始被重視<sup>22</sup>。但是這個發展，似乎還沒有轉換成美國有系統驅動美韓同盟與美國其他同盟進行整合的努力（除了明確希望美韓同盟與美日同盟強化合作關係外）<sup>23</sup>。

但美日韓同盟的整合，在實際能力上可能遠比美日澳同盟的整合更具區域影響力。這是因為澳洲只能算是中型強權，其軍事力量與投資都無法與身處戰爭前線的日韓相比，因此即便美國在亞洲積極促進同盟整合，但美日韓的同盟整合永遠會處於最核心的位置。其實際能力的重要性遠超過美日印、美日澳、美澳印等同盟關係，同時對於美國在東北亞最主要的關切重點：中國與北韓來說，美日韓同盟不僅占據最關鍵的戰略位置，對於中朝的戰略牽制力更是最直接的。難怪美國戰略分析家對於日韓爭議一再出現造成對美日韓同盟整合所產生的問題，會表現出如許關切，甚至是不耐的態度。

### 拾、結論：美日韓同盟「同而不合」會如何延續？

嚴格來說，美日韓安全合作在1998年就已經開始。當時針對北韓發射大浦洞飛彈越過日本，美國推動培里構想（Perry Initiative），發展出美日韓「三國協調與監視機制」（Trilateral Coordination and Oversight Group，簡稱TCOG）。這個以協調美日韓三國對於北韓問題的機制，在1998年能夠建立，除了北韓的飛彈危機外，日韓在1998年初進行首度軍事合作演習所鋪陳出的正面氣氛，也有相當關係<sup>24</sup>。

當年這個美日韓三邊合作機置給予一些人相當期待，甚至有人預期這是否可以此形成美日韓三方的虛擬同盟建構<sup>25</sup>。但是當南韓盧武鉉擔任總統，定位南韓為美中兩國的平衡者，並與美國在對北韓政策出現嚴重分歧，同時小布希政府在2002年與北韓針對濃縮鈾問題出現嚴重衝突後，不僅「朝鮮半島經濟開發組織」（KEDO）也因經濟制裁之故而不再運作，連帶的美日韓「三國協調與監視機制」也就沒有持續開會，美日韓三方的虛擬同盟的建構嘗試也就無疾而終。

在小布希政府時代曾擔任國安會亞洲主任處理朝鮮半島事宜的Victor Cha曾針對為何日韓關係在冷戰時期不僅分享共同朋友，也有類似的安全關切時，卻沒有發展出雙邊安全合作關係的怪異現象，發表看法認為這與日韓對於美國這個盟友的信賴程度有關。當日本與韓國都擔心美國的同盟承諾時，日韓關係往往會出現正面發展，但當日韓對於美國的安全信心有重大差距，不管是韓國憂心美國棄韓但日本沒有感覺，還是日本擔心美國棄日而韓國沒有類似憂慮，日韓雙方對於彼此的關係不存在進一步改善的動機。同樣的道理，當日韓對於美國的安全承諾都十分有信心時，也沒有想要強化日韓彼此關係的

動力。Victor Cha以「近似同盟」(Quasi-Alliance)的概念，分析日韓兩國在冷戰時期的戰略互動<sup>26</sup>。

即使在1998~2001這段美日韓三邊合作的黃金期間，其所提到的也不是美日韓三邊同盟，而是強化以美國為中心的美日同盟與美韓同盟，這兩個同盟的雙邊合作關係。在這個架構下，對日韓合作的態度是歡迎但並不是核心，現在美國期待日韓關係進一步發展以便進行其美日與美韓同盟的整合工程，這個難度是比1998~2001年的培里構想更高。

只要日韓兩國持續將涉及歷史的雙邊爭議擺在核心位置，期待日韓合作就幾無可能。如要期待美日韓三方的同盟整合，除非有十分重大的威脅導致日韓願意將面對這個共同威脅列為優先目標而表現出合作的態勢，如同1998年北韓發射大浦洞飛彈所引起的後果一樣，否則美國可能還是要尋求較為低階的合作，意即「不是一次性的三邊同盟合作」，而是美日同盟與美韓同盟透過以美國為中心的兩個同盟之「雙邊合作」。美國在此實際上要扮演發動與啟動三邊合作的角色。

由美國在2015年要將指揮權交給南韓，因此美韓同盟內部的軍事協調會出現相當幅度的調整，2015年美日同盟也需要對沖繩基地問題提出最終處理的方式，在美日與美韓同盟都面臨內部的調整問題時，一般預期同盟整合的時間表，只會繼續後移。

由於Victor Cha的研究提到冷戰時代日韓關係出現合作的面向，往往與美國對日韓的安全承諾出現下降的狀態有關，因為這迫使日韓需要拋棄各自的歧見尋求合作。這是否意味著如果美國不是強化其與亞洲的同盟關係，而是擺出一副要一走了之的姿態時，是否會導致日韓在危機感下，反而去強化彼此的合作，避免讓分歧干擾共同的戰略目標，因此反而達到美國所期待的效果呢？但如果美國採用這個姿態，可能連美國區域的其他盟邦也會開始質疑美國的區域信用度，紛紛採取跳車策略，屆時美國離開亞洲的謠言反而可能會弄假成真。

以此觀之，在未來日韓關係要發展出更進一步的戰略合作有其困難的狀況下，美日韓同盟有雙邊同盟但缺乏具體合作的現狀，可能會持續一段時間，所謂美日韓「同而不合」的同盟合作狀態，應該還會維持。這個前景對美國面向亞洲(Pivot Toward Asia)的佈局，投下了一個不確定的陰影。

#### 【註釋】

1. Ralph Cossa, "Korea-Japan, Enough is Enough," *PacNet Newsletter*, No. 56, 2012, Pacific Forum, CSIS, September 4, 2012, <<http://csis.org/files/publication/Pac1256.pdf>>.
2. Adian Foster-Carter, "South Korea, A Deal too far with Japan," *Asian Times Online*, July 17, 2012, <<http://www.atimes.com/atimes/Korea/NG17Dg01.html>>.
3. Victor Cha, "Japan-ROK Relations: Antagonism over Alignment?" *PacNet Newsletter*, No. 58,

- 2012, Pacific Forum, CSIS, September 11, 2012, <<http://csis.org/files/publication/Pac1258.pdf>>.
4. Victor Cha, "Japan-ROK Relations", *ibid*.
  5. 金泰孝是1997-1999日韓K-JShuttle二軌外交的核心參與者。這個二軌外交對於1998年的日韓海上聯合軍事演練的出現，扮演重要角色。
  6. Tetsuya Hakoda, "South Korea's Lee: Takeshima Visit Motivated by Comfort Women Issue," *Asahi Shimbun*, August 14, 2012, <[http://ajw.asahi.com/article/asia/korean\\_peninsula/AJ201208140048](http://ajw.asahi.com/article/asia/korean_peninsula/AJ201208140048)>.
  7. "South Korea's Lee Says History 'harming Japan ties'," August 15, 2012, *BBC News, ASIA* <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-19264432>>
  8. Tetsuya Hakoda, "Lee: Emperor Visit Could Break Vicious Cycle in Bilateral Ties", *Asahi Shimbun*, September 10<sup>th</sup>, 2012, <[http://ajw.asahi.com/article/behind\\_news/politics/AJ201209100012](http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201209100012)>.
  9. Kirk Semple, "In New Jersey, Memorial for Comfort Women Deepens Old Animosity," *The New York Times*, May 18, 2012, <[http://www.nytimes.com/2012/05/19/nyregion/monument-in-palisades-park-nj-irritates-japanese-officials.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/05/19/nyregion/monument-in-palisades-park-nj-irritates-japanese-officials.html?_r=0)> . 除了在紐澤西州外，日前在紐約州也設立第二座慰安婦紀念碑。“Comfort Women Memorial Set up in New York State,” *The Chosunilbo*, September 30, 2012, <[http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2012/06/18/2012061800584.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2012/06/18/2012061800584.html)> .
  10. "Noda: Isles, Comfort Women not Linked," *Daily Yomiuri Online*, August 28, 2012, <<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T120827003529.htm>>.
  11. "Noda: Isles, Comfort Women not Linked," *ibid*.
  12. Anatoly Semin, "United States-Japan-South Korea, Could a Tripartite Alliance Become a Reality?" *New Easter Outlook*, February 23, 2011, <<http://www.journal-neo.com/node/4714>>.
  13. Ralph Cossa, "Korea-Japan: Time for Outside Mediation?" *PacNet Newsletter*, No. 47, Pacific Forum, CSIS, July 27, 2012, <<http://csis.org/publication/pacnet-47-korea-japan-time-outside-mediation>>.
  14. Weston S. Konishi & Carole Shaw, "Responses to PacNet No. 47-Korea-Japan: Time for Outside Mediation?" *PacNet Newsletter*, No. 47R, Pacific Forum, CSIS, September 6, 2012, <<http://csis.org/publication/pacnet-47r-responses-pacnet-47-korea-japan-time-outside-mediation>>.
  15. Don Obderdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*, pp. 84-108, *Basic Books*, USA, 2001.

16. “USFK Suggests Keeping Combined Forces Command,” *The CHOUSUNILBO*, June 14, 2012, <[http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2012/06/14/2012061400652.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2012/06/14/2012061400652.html)>.
17. Rob Taylor, “Australia Backs Security Pact with U.S., India,” Reuters, November 30, 2011, <<http://www.reuters.com/article/2011/11/30/us-australia-security-trilateral-idUSTRE7AT0D120111130>>.
18. “India, U.S., Japan to Hold Trilateral Meet,” *Zee News*, December 6, 2011, <[http://zeenews.india.com/news/nation/india-us-japan-to-hold-trilateral-meet\\_745576.html](http://zeenews.india.com/news/nation/india-us-japan-to-hold-trilateral-meet_745576.html)>.
19. “India, Japan, U.S. Navies to Hold Military Exercises Off Okinawa Coast, Japan,” *India Defense*, February 16, 2011, <<http://www.india-defence.com/reports-5023>>.
20. Lisa Curtis, Water Lohman, Rory Medcalf, Lydia Powell, Rajeswari Pillai Rajagopalan, “A Plan for U.S.-Australia-India Cooperation in Indo-Pacific – Analysis,” *The Heritage Foundation*, November 4, 2011, <<http://www.eurasiareview.com/04112011-a-plan-for-us-australia-india-cooperation-in-indo-pacific-analysis/>>.
21. 韓國與澳洲在2009年曾發表韓澳安全合作宣言。澳洲將與韓國安全合作類比於澳洲與日本的安保宣言。但這比較算是例外而不是常態。
22. Victor Cha, “The Accidental Linchpin,” *The CHOUSUNILBO*, July 13, 2010, <[http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2010/07/13/2010071301101.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2010/07/13/2010071301101.html)>.
23. Lisa Curtis et. al, “A Plan for U.S.-Australia-India Cooperation in Indo-Pacific – Analysis,” *ibid.*
24. 這實際上來自日韓雙方有識之士的努力，包括韓國新亞洲基金會與日本岡崎研究所在1997~1999年啟動的「東京-漢城二軌對話」（K-J Shuttle）。此外，當時的南韓總統金大中在海外流亡時期就是在日本，本身與日本就有良好關係，對於強化日韓安全合作本身也有相當意願。Akira Ogawa (小川彰), “K-J Shuttle 1997-1999: The Private Sector Dialogue that Change Japan-Korea Security Relations Forever,” in Sang-Woo Rhee & Tae-Hyo Kim (eds.) *Korea-Japan Security Relations: Prescriptive Studies* (Seoul, Korea : New Asia Research Institute, 2000), pp. 325-356.
25. Ralph Cossa, *US-Korea-Japan Relations, : Building Toward a Virtual Alliance* (Washington D.C.: Center for International and Strategic Studies, 1999).
26. Victor Cha, *Alignment Despite Antagonism: The US-Korea-Japan Security Triangle* (Stanford, California: Stanford University Press, 1999), pp. 9-36.◆