

加入安理会, 韩国“全球枢纽国家”梦想成真?

牛晓萍 上海政法学院东北亚研究中心助理研究员

近日, 韩国时隔 11 年再次当选联合国安理会非常任理事国。自上任以来, 韩国总统尹锡悦力求将韩国打造为“全球枢纽国家”, 当选非常任理事国是实现这一目标的重要一步。当选安理会非常任理事国, 对韩国而言究竟意味着什么? 韩国在国际舞台上寻求的目标还有哪些? 尹锡悦政府的外交政策前途几何? 我们请专家为您解读。——编者



牛晓萍

1 韩国期待“大展拳脚”

问: 当选安理会非常任理事国, 对韩国而言意义几何?

答: 这是韩国第三次进入联合国安理会。与上次参选不同的是, 韩国是本次亚洲区的唯一候选者, 因此对本次当选期待极高。在最终的不记名投票中, 韩国以 180 票当选, 在 192 个全体会员中获得三分之二以上的赞成票, 将从 2024 年 1 月 1 日起实行其为期两年的权限。

事实上, 自 1991 年加入联合国以来, 韩国一直希望凸显“中等强国”的地位, 以在国际舞台上强化自身的影响力。2001 年, 时任韩国外长的韩昇洙当选联合国大会主席, 2006 年, 潘基文出任第 8 届联合国秘书长并在 2011 年成功连任。2021 年 7 月, 联合国贸易和发展会议第 68 届贸易和发展理事会上, 195 个成员国一致通过, 将韩国的地位从原来的“发展中国家集团”升至“发达国家集团”。值得注意的是, 这是自 1964 年联合国贸发会议成立以来, 首次有国家从发展中国家变更为发达国家。

同年 12 月, 第 76 届联合国大会确认, 韩国在联合国会费预算及维和活动的分摊占比位于 193 个会员国中的第九位。在联合国的会费预算占比方面, 韩国从 1991 年加入联合国时的 0.69% 增至 2.57%, 增加了 3.7 倍; 在维和参与活动方面, 韩国曾向索马里、黎巴嫩、南苏丹等六个国家及地区派遣 18000 名维和人员。韩方由此认为, 在对联合国的财政贡献方面, 韩国已经成为仅次于 G7 与中国的国家。而对于此次成功

2 外交目标暴露野心

问: 此前, 尹锡悦政府打出“全球枢纽国家”的旗号, 韩国渴望在国际舞台上寻求哪些目标?

答: 几乎就在加入安理会的同时, 尹锡悦政府于 6 月 7 日发布新的《国家安保战略》。新战略再次明确了“自由、和平、繁荣的全球枢纽国家”定位, 对外部环境的关注排序也依照全球区域—印太区域—朝鲜半岛逐步展开, 表明新政府意图摆脱朝鲜半岛为中心的外交战略思路, “和平与繁荣的朝鲜半岛”“和平机制构建”已经彻底成为过往。

为了实现“全球枢纽国家”的目标, 尹锡悦政府一方面深化拓展美韩同盟, 推动两国间“全球全面战略同盟关系”。通过互访, 美韩双方再次确认同盟作为保障亚太地区和平、安全、繁荣的核心轴角色, 美韩同盟的外延大幅扩展至半导体供应链、新能源电池、生物化学、情报、宇宙航空等经济科技领域; 在《华盛顿宣言》后甚至大肆宣扬两国已形成了“以核为基础的联盟”。此外, 韩国在地区外交战略中也紧紧跟随美国的脚步, 积极加入美国主导的印太经济框架, 并在“芯片四方联盟”、美日印澳四方安全对话等组

织中寻求相应的务实合作。与此同时, 尹锡悦将日本视为共享自由民主、市场经济、人权、法治等普遍价值的重要国家, 不顾国内批判, 不断“放低身段”对日妥协, 寻求对日关系改善, 希望在朝核问题、经济安全、印太战略、俄乌冲突等国际问题上保持步调一致, 致力于将美日韩三边合作全面提升到新高点。

另一方面, 积极拓展多边外交, 在加强与各地区和国际组织的接触之外还谋求在多元领域的合作, 以提升韩国国际地位。2002 年俄乌冲突以来, 韩国先后向乌克兰及其邻近国家提供高额人道支援, 5 月正式加入北约合作网络防御卓越中心, 6 月首次以合作伙伴身份参加北约首脑峰会并设立韩国驻北约代表处, 7 月韩外长在与非洲国家大使座谈时表示计划通过举办 2024 年韩非特别峰会升级对非外交, 11 月尹锡悦总统在参加韩—东盟峰会时提议在 2024 年将双边关系升级为“全面战略伙伴关系”。2023 年 3 月, 韩国以印太地区民主国家的代表身份联合主持所谓第二届“民主峰会”; 5 月再度受邀参加 G7 峰会, 表示将增加在联合国世

界粮食计划署的援助额度, 为流行病防范创新联盟提供 2400 万美元, 寻求加入 G7“气候俱乐部”; 同月底, 尹锡悦政府举办了上台后的首次主场多边外交邀请太平洋岛国论坛 18 个成员国领导人出席韩—太平洋岛国峰会, 商定在海洋、气候、能源、网络、卫生等众多领域建立全面安全合作关系。

尹锡悦政府异常活跃的外交活动的确惹眼, 但其“全球枢纽国家”的定位背后却存在逻辑悖论。无论是从枢纽国家还是从中等强国的定位来看, 韩国都应在中美战略博弈的背景下, 保持自主、中立立场, 通过与主要国家、组织等在多元领域的合作, 缓解中美对抗, 推动双方在相关议题上的合作。但事实上, 韩国的“全球枢纽国家”建构以美韩同盟为基础, 不仅放弃了前任政府试图在中美之间寻求平衡的中间路线, 反而以“安美经世”替代“安美经中”, 不断强化价值外交, 意图彰显所谓“自由世界”的影响力, 在“一边倒”式的外交路线上越走越远。不仅如此, 韩国在其“印太战略”的区域设计中, 将英法等欧洲国家也包括在内, 将中美博弈进一步扩展为中国对西方的竞争结构, 加剧了阵营化对抗色彩。这样的“全球枢纽国家”不可能真正实现世界联动, 只会造成更加明显的割裂效果。

3 外交转向前途几何

问: 如何评价韩国当前的外交政策转向?

答: 尽管尹锡悦政府的外交政策出现转向, 但其所面临的地缘政治和地缘经济限制并未发生改变。在地缘政治方面, 朝鲜依然是其最主要的外部威胁。新的《国家安保战略》指出, 韩国当前的最大挑战是朝鲜核导等大规模杀伤性武器能力的升级, 以及核武实际使用可能性所造成的威胁, 因此美韩联合防御态势和美日韩安保合作的强化依然是其安保工作的核心。而延伸威慑战略的强化、美韩核协商小组的设立, 以及美国战略资产的部署只是进一步加剧了地缘政治的困境。在地缘经济方面, 中美竞争加剧了经贸往来、供应链等不稳定性与不确定性。韩国海关机构数据显示, 2022 年韩国贸易逆差高达 475 亿美元, 是自 1956 年以来的史上最高值。而截

至今年 5 月, 韩国对华贸易赤字已经持续出现了 16 个月, 半导体产业也遭受重大冲击。伴随对外经济出现的还有国内经济环境的恶化。近来, 韩国楼市崩溃、物价上涨、贫富分化、地区差距等问题进一步凸显, 国民生活水平受到极大影响。

在一定程度上, 尹锡悦政府的这种政策转向是国内政治极化在外交领域的外溢延伸结果。2022 年的韩国总统选举, 尹锡悦总统仅以 0.7% 的微弱优势当选, 由此不难看出韩国政治极化的程度之深。在过去一年的执政期间, 国民力量与民主党的政治极化进一步加深。特别是经过新一轮党内势力重组后, 两党内部的同质化以及两党之间的异质化特征愈加明显, 双方在意识形态和政策立场上的差异也进一步扩大, 而尹锡悦的每次外交活动也都会引发国民广泛争议, 特别是在对日关系问题上, 国民对立

尤为明显。在近期《中央日报》和韩国盖洛普进行的尹锡悦总统执政评价调查中, 23.9% 的国民认为其外交成果最为突显, 而 40.1% 的受访者则认为其执政成果乏善可陈, 没有值得夸赞的方面。缺乏政党间共识、国民间共识的外交政策能在多大程度上平稳、持久地推行值得关注。

此外, 忽视对华关系的“全球枢纽国家”能走多远更加令人怀疑。从《国家安保战略》中不难看出, 韩国明显下调了对华关系的定位, 不仅通过“美日中俄”的表述将中国排在日本之后, 而且在外交部分中也没有单独提及中韩关系, 只是以“基于人类普遍价值和共同利益的东亚外交”为题简单带过。无论在朝鲜半岛、印太区域还是在全球问题上, 中国都是重要的当事国, 也是重要的参与者, 韩国对这一事实的“有意回避”或是“视而不见”只会令中韩关系进一步趋冷, 压缩其外交活动空间, 令其构建的“国家利益优先的实用外交和价值外交”目标面临困境。

深评

欧洲要避免被美国拉入亚太安全格局



贺震
中国社会科学院欧洲研究所副研究员

一段时间以来, “北约入亚”“亚太北约化”等趋势有增无减。美国妄图沿用冷战式集团对抗寻求对华战略优势, 策动北约全球化, 加紧对中国进行战略围堵。

近期, 北约进一步与美亚太联盟体系对接, 计划 2024 年在日本设立亚太地区的第一个联络处。然而, 法国等欧洲国家对北约的新举动并不热心, 法国总统马克龙甚至公开表示此举是一个“大错误”。从中可以看出欧美甚至欧洲内部的些许分歧。

“北约入亚”趋势明显

“北约入亚”是美国构建欧亚一体对华遏制战略的最新体现。

在俄乌冲突的背景下, 美国持续渲染“中国威胁”, 炒作所谓“中俄捆绑”, 强化北约的战略影响力。2022 年 5 月, 韩国成为首个加入北约合作网络防御卓越中心的亚洲国家。2022 年 7 月北约马德里峰会首度邀请亚太地区的日本、韩国、澳大利亚和新西兰参加, 意图将这些国家打造成美在亚太地区构建遏华阵线的重要依托。2023 年 1 月, 北约秘书长斯托尔滕贝格访问韩国和日本, 以核威胁为名实施核威慑之实, 进一步强化北约在亚太地区谋求更紧密合作伙伴的意图。近日, 日本又宣称北约将在日本设立办事处, 引发多方关注。而北约在日本开设办事处需要获得北约成员国一致批准, 必将引发北约成员国之间的激烈博弈。

美国主导的“北约入亚”、美日印澳四方安全对话、美英澳三方安全伙伴关系等“小圈子”是亚太区域不稳定的症状, 而非补救办法, 使得亚太地区日益不稳定的问题症状多于解决方案。

需要注意的是, 北大西洋公约的第五条和第六条都明确将范围限制在北大西洋。而亚洲位于北大西洋的地理方位之外, “北约入亚”是干涉地区事务, 挑起集团对抗的错误之举。北约极力释放亚洲与欧洲利益具有重要相关性的信号, 其向亚太地区扩张, 不仅恶化亚太地区的安全局势, 还冲击中国与周边国家的关系。

法国北约若即若离

法国作为北约的创始成员国, 其与北约关系并非一路坦途。法国认为, 北约使其处于难以忍受的从属地位, 也剥夺了其作为一支自主的力量, 曾于 1966 年退出北约。但 2009 年 4 月, 法国重返离开

43 年之久的北约。总体上看, 法国与北约的关系正处在缓和与分歧交织的阶段。

跨大西洋关系是欧洲战略自主和共同防务建设的助推器还是绊脚石, 存在诸多争议。而北约转型与欧洲战略自主之间的竞逐一直困扰着法美关系。在冷战期间, 美国前国务卿基辛格曾于 1973 年称美国肩负全球责任, 欧洲承担地区责任。法国也认为法国与北约之间的合作是确保欧洲安全的重要因素。但在冷战结束后, 法国与美国在跨大西洋安全关系的问题上的分歧持续存在, 尤其是打造北约同强化欧洲身份和战略自主之间的矛盾。伊拉克战争期间, 美国认为法国是北约联盟中的最薄弱环节。长期以来, 美国希望将欧洲置于美国霸权体系的次级伙伴国地位。这与法国的设想相冲突。

同时, 美国主导的“北约入亚”等排他性合作与欧盟倡导的包容性合作相冲突。作为联合国安理会常任理事国, 以及欧盟唯一的核大国, 法国的立场和主张尤

为关键。马克龙将增加防务自主建设视为建立一个更强大、更具地缘政治性的欧洲的基石。为此, 马克龙呼吁在北约内部建立明确的欧洲防务身份, 在联盟内推动建立强大的欧洲支柱。2022 年 9 月 1 日, 法国总统马克龙在法国驻外使节会议上称, 法国始终坚持独立的外交政策, 法国和欧洲必须确保地缘政治独立性, 不选边站队, 不做大国的附庸。

需要看到的是, 北约各国对华战略诉求不同, 美欧乃至欧洲内部对华政策存在诸多分歧。而法美更是在中国造成何种威胁, 以及应该采取何种优先事项和手段等问题上存在差异。比如, 法国等欧洲国家在亚太地区的战略考量以经济利益为主, 不同于美国希望维持亚太地区的霸权地位, 欧洲认为应该与美国在亚太地区尤其是台湾问题上的政策保持距离。未来, 欧洲不仅要避免在欧洲安全秩序中避免被美国战略裹挟, 还要避免被美国拉入亚太安全格局, 以真正实现其战略自主。