



南韓推遲「戰時作戰統制權」 轉移的意涵與影響

助理教授 胡敏遠

提 要

- 一、美韓「戰時作戰統制權」轉移是雙邊經多次協調，將「美韓同盟關係」中的「軍事合作領域」，改為「共同防禦體系」。轉移「戰時作戰統制權」，象徵著南韓擁有獨立自主的主權，亦將喚起兩韓民族主義統一的最佳機會。
- 三、「戰時作戰統制權」轉移後的美韓軍事同盟，是朝向軍事、政治、地區安全和國際事務等多面向的同盟關係，才能降低南韓民眾對美軍長期軍事進駐的反感與安全疑慮。
- 四、美韓「戰時作戰統制權」轉移前，北韓雖然仍會運用「戰爭邊緣」策略製造危機。但以「戰時指揮權轉移」作為打擊北韓政權的合法性來講，美、韓都認為利大於弊。
- 五、美韓「戰時作戰統制權」轉移將對東北亞國際形勢可能造成「質」的變化，我國除了要繼續密切觀察局勢變化，更應積極鑽研反制共軍攻擊的軍事能量與訓練，讓國軍能夠發揮戰力，阻絕敵軍犯臺企圖。

關鍵詞：戰時作戰統制權、南韓、國防政策、美韓軍事同盟

前 言

於2005年美國前總統小布希(George Bush)政府首次對南韓政府提出這項構想，當時南韓美韓「戰時作戰統制權」¹轉移計畫源起 總統盧武鉉欣然接受。²美韓兩國協定自2012

1 韓國軍的「作戰權」分為「平時作戰統制權」與「戰時作戰統制權」兩種。所謂「平時作戰統制權」是戰爭爆發直前的部隊移動、警戒任務、衛哨行動、合同戰術訓練、軍事應變態勢強化等部隊運作所有相關權限。「戰時作戰統制權」只有當國家發生重大危機事件或戰爭爆發情況下，才由美韓盟軍共同運用軍事聯盟力量來消除戰爭威脅。詳見NAVER知識百科，<http://terms.naver.com/entry.nhn?cid=540&docId=929176&mobile&categoryId=540>。

2 John Bauer，章昌文譯，〈朝鮮半島作戰管制權轉移的哲學論據〉(A Philosophical Case for OPCON Transition on the Korean Peninsula)，《國防譯粹》，第38卷4期，2011年4月，頁96。

年4月17日起，美軍將「戰時作戰統制權」(Wartime Operational Control of South Korea's Armed Forces, OPCON)³交由南韓軍方。2010年4月及10月分別發生「天安艦事件」及「延坪島砲擊事件」後，南韓總統李明博要求美國將「戰時作戰統制權」轉移計畫延遲至2015年12月1日。轉移計畫能否如期實現，以及實施後對南北韓軍事安全的影響，成為各國關注的焦點。2014年10月，南韓軍方再次向美方提議，將原訂二〇一五年底的戰時作戰管制權轉移期限，雙方達成協議「戰時作戰統制權」再向後推遲3年。⁴

從南韓不斷向美方要求推遲「戰時作戰統制權」的時間表來看，南韓依然無法拋棄美國的軍事保護傘，但又希望獨立掌握自己的國家命運。朝鮮半島的軍事紛爭，又與美中兩國的大戰略密切相關。美國在朝鮮半島的安全戰略目標，旨在嚇阻戰爭爆發、防止北韓使用核武或其他大規模毀滅性武器。中共的目標則是以確保半島地區的穩定及維持北韓的現狀為著眼，運用在六方會談上的重要價值以擴大在東北亞地區的影響力。因此，本文試圖解釋兩個問題：首先，「戰時作戰統制權」的轉移對美、中戰略利益的影響程度；其次，「戰時作戰統制權」轉移對

南韓國家安全影響為何(利大於弊或弊大於利)，以期對東北亞國際形勢與南韓國防政策有更新的認識。

朝鮮半島國際形勢與美韓軍事聯盟的變遷

一、北韓核武發展與中美的戰略思考

自2011年底北韓前領導人金正日去世，其子金正恩繼任以來，北韓內部鬥爭頻仍，對外又以核武威脅美、日等國。北韓問題成為當前國際安全最為複雜及最不穩定的挑戰。北韓核武發展計畫又與金氏王朝政權的維繫息息相關。因此，平壤當局將核武計畫視為保衛其政權的最後防線，並將其視為對付美國單方面的嚇阻工具。⁵

美國基於對北韓動武缺乏合法性與合理性的基礎，一旦採取強硬立場可能在國際間遭到中共等國的反彈。美國對付北韓無法運用其慣常的「單邊主義」，而不得不尋找中共合作；共同採取施壓方式強迫北韓放棄核武發展計畫。美國的朝鮮半島政策簡單的說就是要求北韓「去核化」，消除大規模毀滅性武器與飛彈計畫為重點。美國認為北韓的穩定不僅牽涉到美國國家安全利益中的核心部分，⁶甚至會連帶影響整個地區的穩定與發展。

3 韓國NAVER知識百科，〈전시작전통제권「戰時指揮權」(Wartime Operational Control of South Korea's Armed Forces)〉<http://terms.naver.com/entry.nhn?cid=1598&docId=572125&mobile&categoryId=1598>

4 〈韓美再次推遲移交戰時指揮權〉《大紀元》。網址：<http://www.epochtimes.com/b5/14/10/24/n4279583.htm> (2015-02-04)

5 James J. Przystup, 黃文啟譯，〈北韓問題的挑戰、利益與政策〉(North Korea: Challenge, Interests, and Policy)，《國防譯粹》，第37卷4期，2010年4月，頁96。

6 同上註，頁91。

中共對北韓的政策最重要的考量是防止北韓政權的崩潰。就整個朝鮮半島的地理位置而言，南北韓的分立恰好可以作為美國與中共兩強的緩衝地帶。⁷一旦北韓政權陷於危機，迫使兩韓走上統一之路，中共未來將可能與一個非社會主義國家(南韓)為鄰，這對中共在東北亞的發展上將面臨極為不利的態勢。所以，維持朝鮮半島兩韓的分離與對峙，最符合中共的國家利益。北韓賴以鞏固政權的力量仍是以核武發展作為要脅強權的利器。南韓則藉由國防自主力量的增強，逐漸脫離美國的控制。未來北韓仍會不斷爭取時間周旋於大國之間，暗中發展核武發展計畫。而在與鄰國相處策略上，會運用「六方會談」的對話機制，讓對手知道北韓的需求，並從對話機制中解決其困頓的經濟問題。

二、美韓軍事聯盟的緣起與現況

1953年韓戰結束後美韓簽訂軍事同盟，南韓總統李承晚⁸將南韓軍事指揮權交由「聯合國司令部」(United Nations Command, UNC)麥克阿瑟(Douglas MacArthur)將軍統一指揮。自此以後，美韓軍事同盟的最高指揮官都是由美軍負責。⁹冷戰結束後，東亞國際環境也隨之改變，南韓民眾對於美軍駐軍

於國土境內的反對聲浪逐日升高。美韓1994年底達成協議，南韓從美軍手中收回平時作戰統制權，但戰時統制權因南韓內部看法不一，加上當時與北韓局勢不穩定等因素，南韓並不願意完全承擔戰爭的風險性。只有在危機出現及戰爭發生時，才授權由「聯盟部隊司令部(Combined Forces Command, CFC)」司令實施作戰管制(如圖一)。¹⁰2006年起盧武鉉擔任總統期間，要求美韓兩國應在更平等與更合作的基礎上，強調美韓軍事同盟應進一步進行調整，重新定位美國在朝鮮半島所扮演的角色，以建立全面的同盟關係。美、韓兩國國防部長經進一步協商，同意自2012年4月17日起，由南韓負起本身的防衛責任，並且無論在停戰、危機及戰爭發生，南韓都對其軍隊保有完整的作戰指揮權。¹¹但是在2010年6月李明博總統出席G20峰會與美國總統歐巴馬商定，要求將戰時指揮權的時間由2012年4月17日推遲到2015年12月1日。2014年年底，南韓政府再次要求向後推延3年，可能是考量到北韓核武發展接近成熟階段，而且不斷向南韓進行挑釁。南韓軍隊需要在完善國防能力，以及發展其他新的武器計畫，徹底做好準備工作後，再行收回戰時作戰管制權。¹²

7 陳峰君、王偉劍，《亞太國家與朝鮮半島》(北京：北京大學出版社，2002年4月)，頁43-44。

8 李承晚為大韓民國第1~3任總統(1948年—1960年)。詳見，王帆，《美國的亞太聯盟》(北京：世界知識出版社，2007年1月)，頁11。

9 Stephen G. Wood, Christopher A. Johnson, 陳克仁譯，〈朝鮮半島的韓國與美國空軍指揮轉型〉(The Transformation of Air Forces on the Korean Peninsula)《國防譯粹》，第36卷第2期，民98年2月，頁27。

10 同上註，頁28。

11 汪偉民、李辛，〈美韓同盟再定義與韓國的戰略選擇：進程與爭論〉《當代亞太》，2011年第2期，頁112—120。



圖一 美韓軍事聯盟指揮體系

資料來源：Stephen G. Wood, Christopher A. Johnson, 陳克仁譯, 〈朝鮮半島的韓國與美國空軍指揮轉型〉(The Transformation of Air Forces on the Korean Peninsula)《國防譯粹》,第36卷第2期,民98年2月,頁28。

「戰時作戰統制權」轉移對美韓的影響

一、「戰時作戰統制權」轉移後的美韓軍事關係

美韓同盟是美國亞太聯盟體系中,有關法律最多、體制最健全、作戰指揮體系最為完善的軍事同盟。¹³軍事同盟形成的根源出之於同盟國家對於安全和威脅具有同樣的認

知,當威脅與安全的認知出現不同意涵,聯盟的性質也會隨之發生變化。美國對於北韓的核發展與大規模毀滅性武器威脅的認知,似乎與南韓有不同的看法。尤其,南韓內部有一派人士為「親北(韓)派」,認為美韓軍事同盟只會妨礙兩韓的統一。再者,關於同盟經費的支出問題,美軍駐韓費用中有接超過四成是由韓國納稅人負擔,「親北派」人士認為南韓在幫美國供養駐韓軍隊(2007年韓國負擔率達42%,約17億多美金)。¹⁴尤有甚者,美軍要求南韓政府把38度線以南至首爾附近廣大土地都借給美軍全權使用,此舉也讓多年來美軍基地周邊住民為補償金問題與美軍發生無數次的軍民糾紛。¹⁵美韓軍事聯盟不僅涉及南韓民眾對主權意識的表達,更牽連著幾十年來美軍與南韓人民糾結不清的民怨與法律問題。矛盾的是,南韓部分民眾雖反對象徵主權喪失的駐韓美軍,卻深知駐韓美軍對於維繫南韓國家安全的重要性,與其在兩韓統一過程中的角色。

對此,美韓軍事與外交專家認為「戰時作戰統制權」轉移後的軍事同盟,不應僅限在軍事層面而是朝向軍事、政治、地區安全和國際事務等多面向的同盟關係,才能降低

12 〈戰管權轉移美韓再推遲〉《青年日報》,2013年7月8日,版5。

13 李軍,〈駐韓美軍戰略靈活性的內涵與影響〉《現代國際關係》,2006年第4期,頁52-53。

14 美國在南韓駐軍,依照共同防衛條約,須由南韓分擔軍費,每年雙方都為十幾億美元的分攤費用爭辯不休。南韓政府由於事涉機密,從未公布任何數字。韓人認為駐韓美軍性質已有改變,從駐防最前線的板門店後撤到第二線,萬一其他任務需要,美軍還可能移師他國,所以南韓不應獨力負擔這筆龐大費用。詳閱,陸以正,〈南韓罷工罷課風潮 李明博四面楚歌〉,《國家政策研究基金會》。: <http://www.npf.org.tw/post/1/4399>檢索日期:2012年12月11日。

15 〈駐韓美軍〉。: <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%A7%90%E9%9F%93%E7%BE%8E%E8%BB%8D>檢索日期:2012年12月6日。

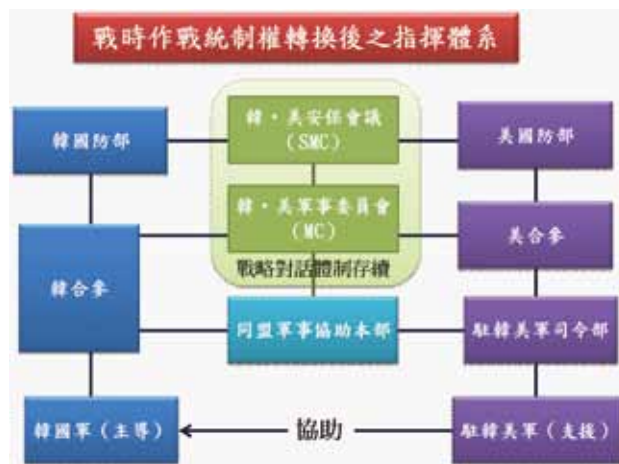
南韓民眾對美軍長期軍事進駐的反感與安全疑慮。美軍現正進行駐韓美軍重編計畫－美韓聯合「土地夥伴計畫」(Land Partnership Plan, LPP)。目的就是要減低反美情緒，處理好美軍基地周邊的摩擦事件。¹⁶轉移「戰時作戰統制權」可以同時滿足韓國國內的「自主外交派」、「自主國防派」和「多邊機制派」的不同意見，朝向於「全面聯盟」的關係發展。¹⁷轉移「戰時作戰統制權」後，駐韓美軍將從一個國防監督機構轉型為制度化支援南韓的軍隊，美軍也將同步設立「駐韓美軍指揮部」(U.S. Korea Command, USKORCOM)。

二、美韓「戰時作戰統制權」轉移計畫的主要內容與指揮體系(如圖二)

(一)土地夥伴計畫

「戰時作戰統制權」轉移後，美軍在南韓仍保留28,500軍人，主要單位轄第8軍、海軍、陸戰隊、空軍及特種作戰指揮部。海軍為第7艦隊支隊，空軍則作戰管制第7空軍指揮部(二個戰鬥機聯隊)。美國駐韓部隊指揮官同時兼任聯合國指揮部指揮官。其次，美駐韓陸軍(第8軍步2師)主要武器裝備計有：戰鬥機90架、攻擊直升機40架、各型坦克50輛、裝甲車130輛、陸軍戰術飛彈系統愛國者飛彈3,040個單位。¹⁸依據2008年6月舉行

的國防部長層級會談和第40次安全諮商會議，美軍駐首爾以北地區之10,000部隊移至首爾以南40哩的漢佛瑞基地(Army garrison Humphreys)，並將38度線以南的駐美軍營區由104個合併為48個。¹⁹步2師在調整組織編裝與裝備連絡職務，將原射擊旅任務轉移予南韓砲兵部隊，以確保射擊陣地、射擊間距、安全部隊與戰鬥部隊間之協調作業，能順利實施。²⁰換言之，首爾以北至38度線近80至100公里縱深的長狹地帶，美軍將大量減少駐軍，並將指揮與駐防任務交由南韓軍隊負責，美軍第2步兵師僅在其中扮演支援者的角



圖二 「戰時作戰統制權」轉移後指揮體系圖

資料來源：B.B. Bell and Sonya L.Finley，李育慈譯，〈掌握作戰主導權的南韓〉(South Korea Leads Warfight)《國防譯粹》，第35卷第3期，2008年3月，頁92。

16 同上註。

17 汪偉民、李辛，〈美韓同盟再定義與韓國的戰略選擇：進程與爭論〉，前引文，頁117-119。

18 同註16。

19 〈美國亞太地區兵力部署戰略析評〉《美國戰略暨國際研究中心》，前引文。

20 B.B. Bell and Sonya L.Finley，李育慈譯，〈掌握作戰主導權的南韓〉(South Korea Leads Warfight)《國防譯粹》，第35卷第3期，2008年3月，頁92。

色。

(二)龍山遷移計畫

龍山營區為美軍在南韓的指揮中樞也是南韓國防部所在位置；它象徵著美軍指揮南韓政、軍的權力中心。自1951年迄今，美軍在首爾市中心明洞區(Myongdong)的龍山營區占用了許多黃金地產。首爾市土地價值不貲、寸土寸金，南韓為急於收回這些房舍與土地，急於與駐韓美軍交涉希能讓出所有的營地，以利企業及市政府的重新規劃。²¹美軍基於滿足南韓國家獨立的自主性，以及首爾市的市容規劃，答應將在龍山營區的美軍進行遷移計畫。「龍山遷移計畫」著眼於美韓兩個指揮中心分駐於不同位置，而讓首爾市內的軍事指揮中心完全由南韓軍隊來主導。美軍將在2015年前將原駐於首爾市中心9,000名左右的美軍，移至市郊的漢佛瑞營區及其他營區，在龍山營區內僅保留指管與情報單位。

東北亞主要國家對美韓「戰時作戰統制權」轉移的戰略考量

南韓自2007年李明博上台以來，一再要求與美方就「戰時作戰統制權」問題重新舉

行談判，因為韓方認為交接的前提是韓國自身國防能力須有顯著提升狀況下，才能遂行該指揮權的轉移。²²李明博的意識形態及其所屬政黨色彩較為親美。因此，他在對外政策方面，修正了親朝鮮的「陽光政策」。在政治主張上，要以更強力的姿態要求朝鮮放棄核武發展。李明博以重點式的政策修復和強化南韓美同盟關係。²³他認為在美方的保護下南韓可以將較多的國家資源投注於其他方面的建設。尤其，李氏所屬政黨(新國家黨)的次級派系「星友會」更是反對轉移「戰時作戰統制權」。他們認為韓國的安全必須緊緊依靠美國的保護。軍方元老(星友會成員)強烈反對的真正原因，認為此舉將導致美韓聯合司令部的解散。²⁴然而，南韓反對派「民主統合黨」卻認為取回「戰時作戰統制權」後，象徵國家的主權完全由南韓主導，而有利安撫國家內部不同意見的聲浪，同時也可以此作為向北韓宣揚南韓的各項發展，爭取由南韓主導朝鮮半島統一的合理性。所以，南韓政壇對於「戰時作戰統制權」的收回與否仍存有不同意見。但是，無論任何一個政黨都不敢輕言放棄美軍對南韓的保護能力。

相對的，東北亞地區的各國對於朝鮮核

21 陸以正，〈南韓罷工罷課風潮 李明博四面楚歌〉《國家政策研究基金會》。： <http://www.npf.org.tw/post/1/4399>檢索日期：2012年12月12日。

22 汪偉民、李辛，〈美韓同盟再定義與韓國的戰略選擇：進程與爭論〉，前引文，頁120。

23 李明博支持與北韓進行交流，但前提條件是要建立在互惠的基礎上。他認為朝鮮的「無償接受外援的時代」結束了。按李明博所言：「我們必須停止單方面無原則的包容策略並實施一個互惠政策來引導朝鮮的真正開放。但根本前提是朝鮮應該完全放棄核武器，只進行核冰結是不夠的。我們已經準備好幫助朝鮮走自我開放之路，但條件是朝鮮放棄且必須放棄核武器發展。」詳見，〈李明博〉。： <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%9D%8E%E6%98%8E%E5%8D%9A>檢索日期：2012年12月11日。

24 〈保留韓美聯合司令部需認真考慮〉《韓國朝鮮日報》(2012年6月15日)。

武問題，以及美韓軍事同盟問題，存在不同的戰略考量，分析如後。

一、美國的戰略利益

美國在朝鮮半島戰略選擇可有多項選擇，但仍以要求北韓接受徹底、可查證的去核化為當前的首要考量。2014年10月美韓國防部長會議時，美國前國防部長哈格爾表示：「北韓不穩定的政策和危險的挑釁，繼續對東北亞和全世界的安全與穩定構成嚴重威脅。這需要美韓同盟維持有力並可靠的遏制，為了有效遏制北韓的挑釁，美國仍致力於在朝鮮半島內外使用所有的軍事能力，其中包括常規導彈防禦和核保護傘。²⁵然而，遏制北韓核武威脅仍須顧及中共的反映及可能為東亞地區帶來何種不安的後遺症。簡言之，朝鮮半島的無核政策仍為美國目前最關心的問題。美國主張南韓當局利用美韓同盟擴大區域安全事務參與，並希望能提高包含日本在內之主要區域國家的軍事與安全合作。²⁶美國的目標有二；防止核子武器及大規模毀滅性武器的擴散；擴大美國的同盟力量以增強美國在此之影響力。因此，有關南北韓統一問題，美國認為若由南韓統一下的朝鮮半島，有利於美國在東北亞地區的發

展，相對的可削減中共的影響力。但是，美國擔心的是在統一過程中由於北韓的核武威脅仍可能在過分刺激北韓的狀況下，北韓會做出非理智的行為。對美國而言，最好的解決之道仍是經由多邊協商機制，以強迫北韓放棄核武發展，而要達到此目標，關鍵因素在於中共是否願意配合美方，對北韓採取較嚴厲態度與美國共同實施制裁。²⁷南韓對中共經濟依賴日深並視中共為長期的軍事威脅，但仍不得不全力確保與中共的經濟發展關係。²⁸因此，美國並沒有銳減駐東北亞的兵力，也沒有抽調航空母艦離開本地區。至於駐韓美軍數量、能力及功能絲毫未減。²⁹如同美軍前駐韓司令夏普(Walter Sharp)上將所言：「轉移作戰指揮權不會致使美國縮減駐韓美軍部隊或削弱美國對朝鮮半島增援的承諾。」³⁰即使戰爭爆發，美軍也可藉由在南韓的聯合國多國部隊指揮機制，以協助南韓對抗北韓的軍事攻擊。

二、中共的戰略利益

面對美韓「戰時作戰統制權」轉移的問題上，中共表面上尊重並讚賞南韓可脫離美國的監控，獲取更多的主權自主之權力，實際上卻不願見到「戰時作戰統制權」順利完

25 〈韓美再次推遲移交戰時指揮權〉《大紀元》。網址：<http://www.epochtimes.com/b5/14/10/24/n4279583.htm> (2015-02-04)

26 〈美國亞太地區兵力部署戰略析評〉，《美國戰略暨國際研究中心》，前引文。

27 Dirk K. Nanto, Mark E. Manyin, Kerry Dumbaugh著，歐冠宇，〈中共與北韓的關係〉(China-North Korea Relations)，《國防譯粹》，第37卷8期，2010年8月，頁8。

28 〈美國亞太地區兵力部署戰略析評〉，《美國戰略暨國際研究中心》，前引文。

29 〈美軍戰略重心重返韓半島原因何在？〉，《朝鮮日報》，2012年6月16日，版6A。

30 Jung Sung-ki, "No Change in Command Transfer Timeline," The Korea Times, March 25, 2010, Available at http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2010/05/205_63030.html

成交接。「戰時作戰統制權」若完成轉移，南韓將以名正言順的民族主義為號召，配合其優勢的經濟力量，對北韓民眾進行柔性攻勢以達成北韓民眾對其政權的反抗。中共不願意見到金正恩政權崩潰後，由南韓完成朝鮮半島的統一。中共若失去了北韓的緩衝地帶，將直接面對由美、日、韓各種力量相互結合下的直接威脅。基此，中共的兩韓政策必須維持穩定但又為分立與對峙的局面，要達到此項目標就必須讓北韓政權得以穩定。北韓政權得以鞏固，將利於中共在東北亞地區政治、經濟與軍事的發展。

中共對北韓政權的支持主要是提供其經濟賴以存續的大部分物質(糧食、食用品)。另外，中共也遊說俄羅斯並獲得其同意，援助北韓石油與燃料，以讓北韓經濟問題能勉強渡過，金氏王朝也得以維繫。³¹2009年以來，中共已成為北韓最主要的經濟夥伴，儼然是北韓的生存命脈。³²中共在朝鮮半島的次要目標，是要藉「六方會談」以擴大其影響力。中共援助北韓除了能增強對北韓的影

響力外，亦能讓北韓明白必須聽從中共的意圖，否則將無法獲得經濟援助。在六方會談中也要讓南韓認知到，中共在國際政治與經濟領域上的信任度，使中共在會談中能影響美國的決策，同時能提供中共更多機會與美方進行雙邊協商。³³殊值注意的是，中共的北韓政策也顧及到中國東北地區的安全。中共與北韓有長達數百公里的邊界地區，北韓出現動亂將可能出現連中共都無法控制的難民潮，其嚴重性將直接迫害中國東北地區社會與經濟的安全。³⁴對中共而言其最佳的戰略利益，仍然是藉由六方會談來操控朝鮮半島上的國際事務，以制衡美國的戰略意圖，才能增強其在東北亞國際事務中的影響力。³⁵

三、北韓的戰略反應

自李明博上台以來，北韓即不斷發動挑釁南韓軍隊，其目標即是製造對立的緊張局面，以使南韓無法脫離美國的保護。正如前述分析，美韓「戰時作戰統制權」轉移後，北韓爾後將無法再以「主體思想」作為攻擊南韓的藉口。³⁶也可能因此喪失統一朝鮮的正

31 Norman Friedman著，梁正綱譯，〈北韓領導人繼位危機〉(The Perils of Succession)《國防譯粹》，第39卷第5期，頁82-84。

32 關於2000年以來中共與北韓的關係評論，請參見Scott Snyder, *China's Rise and the Two Koreas* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2009), chapter 5.

33 Dirk K. Nanto, Mark E. Manyin, Kerry Dumbaugh著，歐冠宇，〈中共與北韓的關係〉(China-North Korea Relations)，《國防譯粹》，第37卷8期，2010年8月，頁8-10。

34 Dirk K. Nanto, Mark E. Manyin, Kerry Dumbaugh著，歐冠宇，〈中共與北韓的關係〉(China-North Korea Relations)，前引文，頁8-9。

35 同上註，頁8-10。

36 「主體思想」是北韓故領導人金日成於1955年12月提出，強調「要以朝鮮革命作為『黨的思想工作的主體』，即是在政治主要自主。獨立自主地制定和貫徹全部路線和政策，對外活動採取自主立場，行使完全的平等和自主權。北韓即是以「主體思想」的意識形態作為統一朝鮮半島的主要憑藉。轉引自中共國防部網站，http://news.mnd.gov.cn/big5/headlines/2011-12/19/content_4329143.htm。

當性，進而讓金氏王朝沒落。對此，金正恩為維繫其王朝的永續經營，將加重使用一切手段發展核子武器，以期成為全世界都承認的核武國家。北韓自認為已晉身為政治、意識形態及軍事等強權之列，但仍企圖成為世界公認的核武國家。³⁷平壤當局經常以此作為恐嚇中共與美國的最後防線，確保政權之鞏固。

在區域交往層次上的思考上，北韓依然會將中共視為最主要的靠山，但在策略運用上要讓中共相信，金氏政權的鞏固對整個東北亞區域穩定上有關鍵性的地位。平壤當局對於中共的戰略利益及風險顧忌相對明瞭，因而在核武的發展上仍不顧中共的反對，持續秘密的暗中進行發展。北韓認為北京政府有義務提供經濟援助並保護北韓政權的鞏固。雖然，中共對待北韓核武發展的作法深感不滿，但中共無法以強勢手段逼其放棄核武試爆。如今中共已從過去監護者的立場，轉向戰略對話者立場。尤其，當北韓的對外行為出現超乎中共的框架之外，中共的措施會先發出恫嚇言論以制止北韓的脫軌演出，其次中共會持續加強與北韓當局的對話，對話中會允諾北韓若干條件，之後再回到制止其脫軌的構想階段。換言之，中共是以「胡蘿蔔與棍棒」的兩手策略以控制北韓，北韓則以發展核武來掐住中共的咽喉。

四、日本思考的安全問題

日本面對美韓「戰時作戰統制權」轉移，並沒有完整的戰略措施以因應之。從日本《2012年防衛白皮書》內容來看，日本強調美日同盟體制，以建構「動態防衛力量」來因應東亞地區的環境變化與北韓核武的威脅。³⁸日本的國防安全基本上是依美國的戰略思考而配合演出，而在朝鮮問題上則與日本記者被北韓劫持案綁在一起，進而將南北韓衝突問題複雜化。日本仍以「去核化」與美日聯盟體制下「飛彈防禦體系」的建立，作為因應南北韓衝突的基準。至於南北韓若發生結構性的變化，日本的戰略思考未有進一步的相應措施。

五、小結

從目前半島形勢發展來看，南北韓的軍事糾葛、美中兩強的較勁，都具有影響兩韓朝向衝突或和平方向發展的重要力量。不同以往的是，兩韓政府都已從過去大國操控的被動趨勢朝向主動導引方向。朝鮮半島的國際形勢將愈來愈難控制，而會朝向多邊且非強權控制的方向發展。殊值注意的是，美韓「戰時作戰統制權」轉移是雙邊經多次協調，將「美韓同盟關係」中的「軍事合作領域」，改為「共同防禦體系」。³⁹南韓實際上無法拋棄美軍，而單獨應付北韓的軍事威脅及東北亞錯綜複雜的國際形勢。從軍事層面來看，半個世紀以來美韓軍事聯盟的指管通資情(C4ISR)系統都是由美國所建構，並提

37 同註35，頁10。

38 〈日2012年防衛白皮書：共軍影響力增強〉《中時電子報》，2012年8月1日。

39 《歐洲日報》，2006年8月31日，版3/焦點新聞。

供南韓軍隊在此領域的國防科技能力，而今要一個技術能力低且為受支援國的南韓，來指揮高技術能力且兵力優勢的美國，實無可能。值得注意的是，美軍自二次大戰以來，在全球扮演平衡者與警察的角色，從未將其部隊交由他國指揮的紀錄。如何將美韓軍事聯盟的指揮權交由南韓負責，實為一項艱難任務。為彌補上述問題之不足，美軍雖將「戰時作戰統制權」轉移給南韓，但仍保留「聯合國聯軍司令部」，以確保未來出兵北韓的合法性，而駐韓美軍與南韓部隊將分屬兩個不同的司令部。⁴⁰

美韓「戰時作戰統制權」轉移後的南韓國家安全問題

從南韓不斷要求美方推遲「戰時作戰統制權」移轉時程來看，南韓在面對北韓核武與傳統武力威脅下，在國家安全與國防自主能力方面，仍得依賴美國的軍事保護傘。南韓國防部長韓民求表示：「北韓的核試驗威脅、新武器開發、無人機入侵導致朝鮮半島的安全局勢比任何時候都不穩定；在戰時作戰指揮權移交之前，聯合司令部繼續駐紮在首爾龍山基地。」⁴¹可見，南韓仍無法單獨因應北韓的軍事與核武威脅。

從歷史軌跡來看，朝鮮半島由於其特殊

位置，無論在任何時期必然是列強爭奪(取)的戰場，在地緣戰略上此為無法迴避的宿命。南韓認為維持與美國友好的軍事聯盟，最符合南韓當前的國家安全。另外，南韓長期接受西方(美國)的政治、民主與市場經濟制度，而今南韓的經濟發展又突飛猛進成為全球第十三大經濟體，尤其美韓經貿關係及對美在南韓的直接投資在韓國經濟中都佔有舉足輕重的地位。⁴²對南韓的經濟與未來的發展模式，以保持目前的政治、經濟與國防體制為最有利的佈局。因此，對於「戰時作戰統制權」的移轉，必須從國家目標、國防安全與美韓「再同盟」等三方面來分析。

一、南韓的國家目標

鑒於北韓不斷的軍事挑釁，南韓國防自主能力仍待強化之中，韓美戰時作戰指揮權的移交時間至少向後推遲3年。南韓軍方甚至認為必須無限期延後移轉戰時指揮權，南韓的時間必需依朝鮮半島的實際情況，採行更有彈性和實際可行的方式進行，而不侷限於特定時間。⁴³對南韓現今國力而言，其經濟力量雖早已超過北韓，政府的統治能力也優於北韓。「戰時作戰統制權」轉移可展示南韓民眾的充分自主，但對北韓來說，轉移「戰時作戰統制權」直接挑戰朝鮮政權的軍事意圖。對此，南韓的國家安全目標包括提

40 〈美國亞太地區兵力部署戰略析評〉《美國戰略暨國際研究中心》。取材於青年日報針對該文件翻譯稿。民國101年11月25日，版3。

41 〈韓美再次推遲移交戰時指揮權〉《大紀元》。網址：<http://www.epochtimes.com/b5/14/10/24/n4279583.htm> (2015-02-04)

42 宋瑩瑩，〈美韓同盟關係的演變和前景〉《世界縱橫》，2010年7月，頁51。

43 〈美韓協議延後移轉戰時指揮權〉《聯合晚報》。網址：<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/9020610.shtml> (2015-02-04)

高國防預算以建設優質的國防勁旅；要發展高品質的「網路中心作戰」(network-centric warfare, NCW)能力；是要建立能夠兼具防衛及嚇阻的作戰部隊。為達成上述三項目標，南韓政府自2007年以來的政策，採取傳統性與非正規兩種策略以因應北韓採取「戰爭邊緣策略」的軍事手段。南韓同時也要發展全面性的韓美安全合作，並與中共維持良好關係。南韓真正的目的是希望藉由大國介入下舉行多方談判(六方會談)。談判中藉由其經濟優勢與軍事實力，掌握談判的主導權，同時也可運用對話機制防止北韓的核擴散，並加速北韓的開放政策，⁴⁴才有利於國家安全的確保。

二、南韓國防安全政策

南韓為因應「戰時作戰統制權」的轉移，現正著手制定新的作戰計畫以取代替目前的「韓美聯合作戰計畫」。⁴⁵其具體之政策內容如下：

(一)建立可達全面安全的國防能力

根據南韓「國家安保總檢討會議」主席李相禹在2011年5月18日提出的分析報告，南韓國防必須從過去的「防衛」態勢，轉變為「嚇阻」態勢，改變長期以來的被動處境，並且能在第一時間嚇阻北韓發動挑釁與攻擊

的意圖。⁴⁶

(二)建構新的軍事力量與高強度的經營效率

為革新整體國防架構並實踐自主國防，南韓國會制訂「2020年國防改革」(National Defense Reform 2020)法案之目標。⁴⁷藉由強化文化領導，著重參謀首長聯席會議與聯合作戰角色、保障長期國防預算獲得，以及精實軍事組織，將繼續建構精銳的專業軍隊，以能順利完成指揮權轉移之目標。南韓海軍已建構第一艘輕型航空母艦(LPX級艦)，係東北亞國家中最大型艦艇。2007年南韓海軍第一艘神盾級驅逐艦亦已成軍；空軍則納入現代化工作，納入F-15K戰機和精準導引彈藥能力後，俾能提升縱深打擊與核心設施的防護能力；陸軍已部署13個現代化裝甲旅、11個野戰砲兵營、2個多管火箭發射系統營，以及一支強大的特戰部隊。⁴⁸

南韓國防部計畫在首爾市以北的非軍事區，將從原本距離約30~40公里，縮短到15~20公里。同時把首爾的弱點轉為優點，發展多層次管理機制，快速而有效的動員大首爾地區的人力與物資，並轉移給前沿部署的部隊，因此，必須有效整合產業能力、後備兵力，才能因應立即遭受的威脅。⁴⁹依據

44 宣玉京(韓)，〈韓國對朝人道主義援助及其政策〉《現代國際關係》，2012年第5期，頁64。

45 大韓民國國防部網站。<http://www.mnd.go.kr/mndPolicy/policyKey/mndPolicy/index.jsp?topMenuNo=2&leftNum=1>。

46 蔡明彥，〈天安艦事件對東北亞安全情勢的衝擊〉《臺灣新社會智庫》，2010年6月15日。

47 B.B. Bell and Sonya L.Finley, 李育慈譯，〈掌握作戰主導權的南韓〉(South Korea Leads Wafight)，前引文，頁90。

48 同前註，頁89-90。

49 林佳蓉、林柏州，〈南韓反不對稱戰略研析〉《國防情勢雙週報》，第39期，民國101年1月18日，頁17。

韓國國防部的規劃，韓國總兵力將從現在約655,000人精簡至2020年的517,000人，精簡幅度達25%。在軍隊組織結構方面，重點在尋求建立一個足以因應現存北韓威脅及未來多方面威脅的軍隊結構。⁵⁰

(三)培訓精銳國防人力與改善組織結構體系

韓國將軍事改革內容區分為四個範疇：指揮結構、單位結構、人員結構及軍隊結構等。指揮結構方面，結合未來美國將戰時作戰管制轉移至韓國，重點在發展由韓國主導的國防規劃與作戰系統，而美、韓軍事協調機構則轉型為新的國防聯合系統；單位結構方面，重點在簡化單位精簡後的指揮鏈，使其更具戰鬥能力；人員結構方面，在軍隊人員精簡的同時，組成以幹部為核心和具備先進武力的菁英部隊。

(四)強化特戰與資電網路作戰能力

南韓部隊將強化「網路中心作戰環境」(net-centric operational environment)。未來發展的防禦性嚇阻戰略，將依監視／偵察－精準打擊－攔截－防護等四個階段。透過「網路中心作戰」也可進行先制攻擊下的非線性作戰能力，以改善其特戰能力。「網路中心作戰環境」持續在戰略層次上擴張特戰範圍，將兵力部署可機動快速投入至敵人領土，並且維持友軍與敵後部隊的密切連絡網

連繫系統。⁵¹

(五)完備飛彈防禦系統達到防禦性嚇阻目標

南韓國防力量將發展「前瞻性嚇阻戰略」(preactive deterrence strategy)以取代舊有的被動性防戰略。針對平壤的飛彈發射能力，南韓將建構反短程火箭防禦(即仿以色列的鐵穹系統)、反低層飛彈防禦、反高層飛彈防禦多層系統，並且確保戰略性與網路中心的安全。未來，南韓也將建構在北韓攻擊後10分鐘內立即反擊的能力，避免北韓火炮隱入秘密地道。⁵²

三、美韓「再同盟」對南韓未來的影響

依據美韓達成的軍事協議，未來美軍將「戰時作戰管制權」交由南韓，美軍指揮官仍可全面指揮聯軍司令部，駐韓美軍仍將扮演支援南韓軍隊的角色。常駐於首爾南部鄰近平澤和大邱兩處基地的美陸軍部隊，將繼續提供駐韓美軍及設施兵力的防護，並擔任支援其他軍種和南韓軍方的重要角色。⁵³為了擴大更多層面與領域的聯盟，南韓國防軍與美國的同盟關係將持續深化與發展，美韓軍事「再同盟」也會從軍事領域向外擴延到各個領域的相互合作。南韓會依據新的國際環境，將原本局限於軍事安全領域的韓美軍事同盟，發展成為全方位的、各種議題式的合作同盟。未來美韓軍事同盟關係發展將與政

50 同註42。

51 林佳蓉、林柏州，〈南韓反不對稱戰略研析〉，前引文，頁15-16。

52 同上註，頁16-17。

53 B.B. Bell and Sonya L.Finley, 李育慈譯，〈掌握作戰主導權的南韓〉(South Korea Leads Wafight)，前引文，頁92-95。

治、外交各領域結合為一，並將其同盟關係建構在雙邊、地區乃至全球的範疇內。⁵⁴換言之，美韓再同盟的範圍將從朝鮮半島向東北亞全區域發展，以符合南韓目前綜合國力的發展。

結 論

美韓再次達成「戰時統制權」向後推延的協議，象徵著美韓軍事同盟關係仍為南韓國家安全與國防政策發展的支柱。未來，中美在朝鮮問題上仍會以六方會談作為平臺，維持各項戰略的競合關係。目前，美中兩國都認為維持穩定的半島局勢為兩國合作的最大公約數，亦對各方都有利的共同利基點。中共極不希望動亂(戰爭爆發)後，朝鮮半島被南韓所統一。美國則畏懼動亂(戰爭)的控制超出美國想像之外，造成美軍必須動員大批官兵赴韓作戰，或在戰爭中造成重大美軍傷亡，導致而來的政治風險。相對的，對北韓而言仍然可以核武發展作為威脅大國的手段，繼續創造半島的不安，藉機從美中的競爭與矛盾中撈取利益，最終的目標仍以鞏固金氏政權為目標。依據當前朝鮮半島國際情勢發展來看，美韓「戰時作戰統制權」尚未移轉前，北韓會運用「戰爭邊緣」策略繼續為區域甚至全球帶來威脅。

本文認為，南韓政府目前仍對未來北韓變局可能出現的複雜狀況甚至引發戰爭危

機缺乏一套完整的戰略作為。南韓仍須依靠美國的力量，作為萬一失控情況下，可依過去的聯盟機制因應突變。其次，當前北韓經濟面臨空前困頓，金氏王朝威權體制維繫的正當性與合法性又不斷遭受質疑與挑戰，如何維繫北韓政權的存亡，都讓金正恩憂心不已。上述情況對美國及南韓都是有利的條件，因為只要做好應有的應變準備，以應付所有的變局，一旦北韓政權發生崩潰或出現難民潮，美國及南韓聯盟軍能快速控制北韓人民共軍的侵犯，進而接管大規模毀滅性武器，都有利於美韓的戰略形勢。

美韓「戰時作戰統制權」轉移將對東北亞國際形勢可能造成「質」的變化，我國除了要繼續密切觀察局勢變化，更應強化國防自主的精進作法。尤其，當面對「中共崛起」與「中美競合」的複雜關係，國軍應強化自主國防的研發能量，更應積極鑽研反制共軍攻擊的軍事能量與訓練，讓國軍能夠發揮戰力，阻絕敵軍對我之威脅，以使敵國必須認真地評估其武力犯臺所須付出之代價，從而放棄採取軍事進犯之企圖。

作者簡介

胡敏遠先生，陸軍官校72年班、戰院正規班87年班、政治大學東亞研究所博士。曾任營長、國防武官、戰院主任教官，現為國防大學戰略研究所助理教授。

54 〈「核峰會倒數計時1天」韓美首腦會晤 決定加強聯合防衛態勢應對朝鮮挑釁〉《韓聯社》，2012年3月25日。