

從新自由主義觀點探討韓日續簽《軍事情報保護協定》事件

陸軍上校 謝志淵

提 要

- 一、新自由主義(Neoliberalism)學者透過「複合互賴」(Complex Interdependence)概念合成現實主義(Realism)與自由主義(Liberalism)觀點，強調跨國家行為者互動模式，並建立一可用於審視現實主義與複合互賴情況下的政治流程。
- 二、韓日續簽《軍事情報保護協定》(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA)事件，顯示武力不再是達成國家目標的唯一手段，特定議題連結(Linkages of Issues)取而代之。
- 三、韓國建立之議題連結包括，原期透過歷史問題強制日本改變1965年對「徵用工」賠償立場，然而，韓國進一步強制作為，反催化兩國互採貿易反制措施，遂取消《軍事情報保護協定》行再反制。
- 四、美國基於維護美日韓三國軍事同盟象徵介入協調，並透過主導議程與議題連結，包括調整駐韓美軍費用、駐韓美軍數量，以及未來是否準時移交戰時作戰指揮權等議題施壓韓國。

關鍵字：新自由主義、混合互賴、軍事情報保護協定

前 言

2019年韓日外交爭端主因來自歷史爭議引發的貿易糾紛，加以歷史問題懸而未決，從而衍生兩國軍事情報交換合作困難。當韓日擴大爭議之際，韓國決定擴大終止兩國《軍事情報保護協定》¹預於11月23日零時失效，但是，卻在終止前數小時改變原先立

場。然而，令人費解的是，當引發兩國爭議之「徵用工」問題尚未獲得解決共識，加以經貿糾紛亦尚未解決，何以韓日《協定》得續簽，究竟是什麼因素促使或迫使韓國改變立場。因此，本文擬從新自由主義「複合互賴」觀點，探究美日韓國家行為者如何透過議題連結追求各自的國家目標。

1 《軍事情報保護協定》本文以下簡稱《協定》。

新自由主義觀點下的國際政治

新自由主義學者基柯漢(Robert Keohane)及奈伊(Joseph S. Nye)對於國際政治分析，透過創造「複合互賴」(Complex Interdependence)概念合成現實主義與自由主義兩學派觀點，形成新自由主義觀點的中心組成，強調跨國家行為者相對於國家出現的互動模式。²基於學術研究之目的，可以說是補充而非取代現實主義觀點，以儘可能的解釋國際關係中的事件。³

現實主義有四個基本假設1.生存是每個國家的主要目標；2.國家是理性行為者；3.所有國家都具有一定的軍事能力；4.世界上具有決定性的大國，是經濟實力強，尤其是軍事實力最強的國家。⁴認為1.國際政治處於無政府狀態2.國家是國際政治主要的行為者3.國家是理性的行為者4.國家為追求生存將力圖擴張「權力」或「安全」—零和關

係5.國家為追求安全的行為反形成安全困境6.權力格局將影響對外政策的制定及國際政治的運作。⁵然而，自由主義有三個基本假設1.國際政治的基本角色是理性的個人和團體，他們為了自身利益而組織和交流；2.國家(或其他政治機構)代表了國內社會的次級組織，因此國家偏好的互賴性影響國家政策；3. 國家偏好塑造國際體系中的國家行為。⁶進一步認為1.國家是理性的行為者2.國家並非唯一的行為者，國際組織、跨國企業、非政府組織等的角色也很重要3.國家並非僅重視軍事與安全，經濟與國家繁榮也很重要—非零和關係。⁷上述兩種不同國際關係理論，突出觀察國際政治互動過程不同的視角與價值，並擁有各自的信仰者與追隨者。然而，學者基柯漢及奈伊則認為，於複合互賴的國際政治環境中除具有三個主要特色，更建立一套可用於審視現實主義與複合互賴情況下的政治流程(如下表)：⁸

1.多種管道(Multiple Channels)將社會聯

2 Waheeda Rana, "Theory of Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and Neoliberal Thoughts," *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 6. No. 2; February 2015, p. 290.

3 Michael Suhr, "Robert O. Keohane: A Contemporary Classic," in Ivo Neuman and Ole Wæver eds., *The Future of International Relations: Masters in the Making*(New York: Routledge, 1997), p. 120.

4 Anne-Marie Slaughter, "International Relations, Principal Theories," Wolfrum, R. ed., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011) <https://www.princeton.edu/~slaughter/Articles/722_IntlRelPrincipalTheories_Slaughter_20110509zG.pdf>(檢索日期：2019年8月2日)

5 Sandrina Antunes & Isabel Camisã, "Realism," in Stephen McInchey, Rosie Walters, Christian Scheinpfug eds., *International Relations Theory*(Bristol: E-International Relations, 2017), pp.15-16.

6 Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization* 51, 4, Autumn 1997, pp.516-520.

7 Jeffery W. Meiser, "Liberalism," in Stephen McInchey, Rosie Walters, Christian Scheinpfug eds., *International Relations Theory*(Bristol: E-International Relations, 2017), pp.25-26.

8 Robert Keohane, Joseph Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Longman, 2012)pp. 20-21.

結，包括：非正式政府間精英的聯繫，以及正式的外交官方安排；非正式精英聯繫(如面對面和通過電話溝通)和跨國組織(如跨國銀行或公司)。

2. 州際關係議程(Agenda of interstate

relationships)包括多種議題的安排並非於一清晰或具一致性的層級中；議題間缺乏層級意味軍事安全並非始終佔據主導議程地位。

3. 當複雜互賴現象普遍存在於地區或議題上時，各國政府傾向不使用軍事力量。

現實主義與複合互賴情況下的政治流程表

現實主義		複合互賴
行為者目標 (Goals of actor)	軍事安全為主要目標	國家目標會因議題領域而異；跨政府政治將使目標難以定義；跨國行為者將追求自己的目標。
安全政策工具 (Instruments of state policy)	雖然經濟及其他工具也會被使用，但武力為最有效工具。	權力資源於特定議題將最為相關聯。互賴、國際組織與跨國行為者的操控將成為主要工具。
議程構成 (Agenda formation)	在高度政治議程設定中力量和安全威脅間的平衡可能發生變化，並將對其他議程產生重大影響。	議題將受到議題內權力資源分配變化的影響；國際建制的地位；改變在跨國行為者的重要性；其他議題與政治化之間的聯繫導致敏感性互賴結果的上升。
議題連結 (Linkages of issues)	連結將會減少議題領域差異和強化國際層級。	由於武力的無效，強國之間的連結將更加困難。弱國則透過國際組織連結從而削弱層級制度而不是強化。
國際組織角色 (Roles of international organizations)	國家權力和武力的重要性較小且有限。	組織將透過制定議程，促成聯盟，並成為弱國採取政治行動的場域。如何於組織中選擇議題和動員投票能力將是重要的政治資源。

資料來源：Robert Keohane, Joseph Nye, Power and Interdependence (Boston: Longman, 2012)p.31.

據此，從新自由主義觀點審視國家行為者於複合互賴環境中的競爭，除呈現於非安全議題上多屬非零和關係，並經常藉助國際建制或組織的作用，協調國家間的行為，降低互動時的不確定性與不信任感。同時，武力不再是達成國家目標的唯一手段，反而透過擴大對特定議題連結(Linkages of Issues)取而代之。

韓國取消《軍事情報保護協定》事件概述

近年韓日關係的急劇惡化，多與兩國歷史爭議懸而未決有關，進而引發經貿糾紛，更進一步擴大到其他領域的合作關係。2019年8月韓日兩國因「徵用工」⁹事件爭議，從外交議題逐漸擴大到經貿及軍事合作議題上。韓國認為1965年《日韓請求權協定》

9 1944年第二次世界大戰末期，日本擴大《國民徵用令》適用範圍徵召殖民地朝鮮半島上的人民，強迫前往日本補充不足的勞動力稱之「徵用工」事件。

(全名：日本和大韓民國關於解決與財產和索償以及經濟合作有關的問題的協定)補償對象及金額不公，因而於2004年重啟調查，續於2018年10月韓國最高法院下令日本企業須賠償韓國「徵用工」，並凍結日本企業資產。但是，日本則始終認為「徵用工」的賠償問題已經解決，並多次要求韓國協商最高法院凍結日本企業資產問題未果後，逕自2019年7月4日起，限制對韓國出口半導體關鍵材料，8月2日召開內閣會議，在內閣會議上通過修訂《外匯與外國貿易法》的出口貿易管理條例，28日將韓國移出其出口安全「白名單」國家；¹⁰2004年列入名單的韓國成為第一個遭日本移除的國家，未來除了食品、木材之外，對韓國出口的1,120種戰略物資中，共有857種「非敏感項目」不再享有3年乙次申報的待遇。¹¹

根據日本經濟產業省與內閣官房長官菅義偉(Suga Yoshihide)的說法，這完全是因為韓國的貿易管理體制不夠完備，日本方面才

會擔心出口到韓國的軍事敏感性商品，可能會再被輸出到可能製作大規模毀滅性武器的危險國家。日本強調，韓國只是回到與其他亞洲國家一樣的狀況，並沒有任何不妥或違反國際規則之處。¹²據此，韓國總統文在寅(Moon Jae-in)亦開記者會，譴責日本撤回給予韓國的貿易優惠，是刻意打擊韓國的經濟，非常「魯莽」、「自私」，將禍及全球，他並撂狠話稱「日本顯然必須對此決定的後果負起全部責任」。幾小時後，韓國政府迅速做出反擊，財政部長洪楠基(Hong Nam-ki)宣布：「韓國也會將日本從白名單中移除。」國家安全顧問金鉉宗(Kim Hyun-jong)進一步表示，韓國考慮不再遵守與日本簽訂《協定》；由於日本援引「國家安全」為由，限制對韓國的出口，「韓國政府將會採取全面的應對措施，包括審查『我國是否要與這樣的國家分享敏感的軍事訊息』，一個聲稱不信任我們、並挑我們安全毛病的國家。」¹³韓國遂於8月22日宣布不與日本續簽

10 日本將韓國移除「白名單」事件，是日本自2002年4月開始實施的特有制度，目的在防止核武之類的大規模毀滅性武器擴散，因此，針對可能轉作軍事用途的指定產品進行出口管制。日本政府表列「沒有擴散大規模毀滅性武器之虞的國家」，對這些國家輸出產品時，就算是可能轉作軍事用途的指定類別，也不需要加以特別管理與審查。被日本政府列入安全白名單的國家共計27國，包括阿根廷、澳洲、奧地利、比利時、保加利亞、加拿大、捷克、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、韓國、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、英國、美國。參閱〈日本出口管制制度概要〉，《日本經濟產業省》，2015年11月。〈https://supportoffice.jp/outreach/2015/taipei/pdf/METI_Mr.Shimokawa_C.pdf〉

11 韓聯社，〈詳訊：韓國被移出日本出口白名單〉，《韓聯社》，2019年8月2日。〈<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20190802003600881>〉(檢索日期：2019年8月2日)

12 李忠謙，〈台灣有被列入白名單嗎？引發日韓關係惡化的「安全白名單」到底是什麼〉，《風傳媒》，2019年8月2日。〈<https://www.storm.mg/article/1549726>〉(檢索日期：2019年8月2日)

13 蔡姮媽，〈來互相傷害啊！文在寅政府祭出同等報復：也把日本踢出白名單，考慮撕毀《軍事情報保護協定》〉，《風傳媒》，2019年8月2日。〈<https://www.storm.mg/article/1550926>〉(檢索日期：2019年8月2日)

《協定》，若日本不撤銷限貿措施，2016年11月簽署的韓日軍情協定將於2019年11月23日終止。¹⁴

韓日兩國自2019年8月22日起至11月22日三個月期間，雙方各自堅持立場，不但已停止既有情報交換機制，並幾乎毫無妥協或讓步跡象。此一僵局從事件發展觀察，韓日雙方直到《協定》終止前1-2週才出現轉機，然而此一轉機普遍認為是來自美國壓力迫使韓日必須繼續維持軍事情報合作關係，而非因任何一方退讓，或雙方主動達成和解共識或諒解所致。

11月是美國改變態度積極介入韓日爭議的開始，亦是韓日立場出現改變之關鍵時期。15日，美韓在南韓首爾舉行第51次安全諮詢會議(Security Consultative Meeting, SCM)，總統文在寅在總統府與美國國防部長埃斯珀(Mark Esper)會談時表示，很難與信任日本以安全保障為由對韓出口進行管制，繼續共享軍事情報的立場。¹⁵埃斯珀則呼籲韓日續簽《協定》，並表示韓日軍情協定對美日韓戰時高效、適時共享情報具有重

要意義，如協定失效以及韓日關係趨緊只會對中共和朝鮮有利，這是需讓美日韓三邊關係重回正軌共同應對威脅和挑戰的最大理由。¹⁶17日，美國甚至利用泰國軍事外交場合施壓韓日兩國續簽《協定》，但韓日雙方就日本對韓限貿、韓日軍情協定問題未能縮小分歧。¹⁷19日韓日兩國在日內瓦世貿組織爭端解決機制(Dispute Settlement Body, DSB)下的第二輪司局級磋商結束，雙方分歧仍未能縮小。韓國首席談判代表丁海官(Chung Hae-kwan)強調，雖不排除舉行第三輪磋商的可能性，但雙方通過磋商達成一致的可能性不大。¹⁸同日，韓國總統文在寅已開始釋出善意表示，為避免22日零時《協定》終止，將努力到最後一刻。但仍強調，韓國決定不續簽協定只是採取理所應當的措施，仍爭取最大程度與日本開展安全合作，即便協議終止，(韓日)安全合作仍將繼續。日本若不希望協定終止，就應該與韓國磋商努力解決限制出口的問題。¹⁹21日韓國外交部長康京和(Gang Gyeong-hwa)進一步表示，除非日本改變態度，否則《協定》明天就會按期

14 韓聯社，〈詳訊：韓擬與有關各方就韓日軍情協定繼續磋商〉，《韓聯社》，2019年11月21日。〈<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20191121005800881>〉(檢索日期：2019年11月21日)

15 共同社，〈詳訊：韓總統稱難以與日本共用軍事情報〉，《共同網》，2019年11月15日。〈<https://tchina.kyodonews.net/news/2019/11/d60ad1ca04c8.html>〉(檢索日期：2019年11月15日)

16 韓聯社，〈詳訊：韓美安保會議討論防衛費分擔和韓日軍情協定〉，《韓聯社》，2019年11月15日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191115004000881>〉(檢索日期：2019年11月15日)

17 韓聯社，〈傳韓日防長秘密接觸或談軍情協定問題〉，《韓聯社》，2019年11月19日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191119001400881?section=politics/index>〉(檢索日期：2019年11月19日)

18 韓聯社，〈韓日世貿爭端第二輪磋商結束分歧仍未縮小〉，《韓聯社》，2019年11月20日。〈<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20191120000500881?section=politics/index>〉(檢索日期：2019年11月20日)

19 韓聯社，〈文在寅表示不懈努力避免韓日軍情協定終止〉，《韓聯社》，2019年11月19日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191119005800881>〉(檢索日期：2019年11月19日)

終止。²⁰晚間甚至與美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)通話，就雙方關切問題交換意見。²¹直到22日，距協定終止前6小時，才由韓國國家安保室第一次長金有根(Kim You-geu)透過舉行記者會方式宣布，韓國決定停止此前向日本發送的《協定》終止通知的效力，並強調有條件的推遲協定終止期限，是基於日本決定與韓國磋商解決限貿問題，以及可以隨時終止協定為前提才做出上述決定。²²易言之，韓日《協定》效力是否繼續問題雖獲解決，卻僅是暫時性。

韓國取消與日本《軍事情報保護協定》有關議題連結

前揭有關韓國取消與日本《協定》事件之歷程，從新自由主義的複合互賴標準檢視，除可以清楚理解韓國所追求之目標並非軍事安全，加以所使用之手段亦非武力，呈現數個有關議題連結。據此，從韓國立場所建立之議題連結包括，首先，韓國原企圖透過歷史問題的道德高度，強制日本改變1965年對徵用工賠償立場，但是，日本立場始終未受到影響，其次，韓國進一步凍結日本企業資產的強制作為，期能迫使日本政府協商讓步，但是，日本反而對韓國採取貿易

反制措施，其三，韓國除採取相對應反制措施，並透過向世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)訴訟日本不法行為，其四，韓國在無法改變日本貿易反制措施，遂進一步擴大爭議，透過中止雙方軍事情報合作以為反制，日本則表示影響不大。從韓國原迫使日本對歷史爭議進行協商讓步的目標來看，顯然，韓國對日本所採取的議題連結方式是無效，甚至是失敗的。

一、歷史遺留爭議問題的催化

從韓日兩國近代歷史遺留的爭議問題，主要包括1.朝鮮日治時期2.靖國神社3.「徵用工」及「慰安婦」賠償4.獨島等島嶼主權等等，顯見，「徵用工」問題只是韓日兩國諸多歷史爭議問題之一。換言之，「徵用工」於此時成為兩國爭議的焦點，除了催化兩國爭議升高，更彰顯兩國關係不睦由來已久。

1965年韓日正式建立外交關係，建交文件涉及二戰期間日本徵用的南韓勞工賠償問題。根據《日韓請求權協定》，日本向南韓賠償3億美元，並延長2億美元的低利貸款，同時指出，所有索賠問題已經得到「最終徹底解決」。²³時任韓國總統朴正熙(Park Chung-hee)及其政府除了將這筆資金用於南

20 韓聯社，〈韓外長：日本態度若無變化軍情協定明將終止〉，《韓聯社》，2019年11月21日。〈<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20191121003300881>〉(檢索日期：2019年11月21日)

21 韓聯社，〈韓美外長通話討論雙邊關係和韓日矛盾〉，《韓聯社》，2019年11月22日。〈<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20191122000100881>〉(檢索日期：2019年11月22日)

22 韓聯社，〈韓日就矛盾局面各退一步迎戲劇性反轉〉，《韓聯社》，2019年11月22日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191122005600881?section=politics/index>〉(檢索日期：2019年11月22日)

23 參閱“財產及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本國と大韓民國との間の協定”，Japan Wikipedia。〈<https://ja.wikipedia.org/wiki/財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本國と大韓民國との間の協定>〉(檢索日期：2019年11月22日)

韓工業建設外，亦非所有南韓人都對這個協議滿意，以及不少二戰受害者一直堅稱協議無效。²⁴因而於2004年重啟調查，續於2018年10月南韓最高法院認為，勞工受害者可以以反人類罪提起訴訟，向「與殖民統治直接有關的日本企業」索賠，但兩國協議中並沒有涉及此類訴訟權利的規定，裁定日本企業須賠償南韓徵用工，並凍結日本企業資產。日本對此一判決強調，如果日本企業資產被變賣，日韓關係將出現嚴峻局面。²⁵顯示韓日對「徵用工」議題認知存有嚴重的落差。

二、「徵用工」爭議擴大成相互經貿反制

由於韓日對「徵用工」議題爭議，除認知存有嚴重的落差，更因外交協商沒有交集，致使爭議進一步擴大到經貿合作。日本認為南韓最高法院凍結日本企業資產此舉破壞了兩國建交文件協議，並多次要求南韓協商未果，逕自2019年7月4日起，限制對南韓出口半導體關鍵材料，8月2日更進一步召開內閣會議通過修訂《外匯與外國貿易法》的出口貿易管理條例，28日將南韓移出其出口安全「白名單」國家；使南韓成為第一個遭日本移除的國家，未來除了食品、木材之外，對南韓出口的上千種戰略物資中，共有

857項「非敏感項目」不再享有3年乙次申報的待遇。

日本自7月限制出口3種關鍵半導體和顯示材料(高純度氟化氫、氟聚鹽亞胺、光致抗蝕劑)措施，南韓亦於9月20日開始向世界貿易組織申訴，認為日本做法違反世界貿易組織協定，就此日本同意與南韓舉行雙邊磋商，但強調「不違反WTO協定的日本立場不會改變」，加以韓日雙方經評估後均認為經貿反制對經濟影響不大，²⁶因此包括《共同社》、《韓聯社》等日韓兩大媒體均認為，雙方透過協商機制解決問題的機會不大，如果進入專家小組的調查程式，這場出口管制戰爭可能會拖到兩年以上，日韓貿易戰可能會有長期化的趨勢。²⁷

三、韓日均認為終止《協定》影響有限

回顧韓日兩國情報交換的歷史，始自2014年12月美日韓簽署了《美日韓關於北韓核子與飛彈威脅的情報共享協定》(Trilateral Information Sharing Arrangement Concerning the Nuclear and Missile Threats Posed by North Korea Among the Ministry of National Defense of the Republic of Korea, the Ministry of Defense of Japan, and the Department of

24 高恆濤，〈日本因勞工案要在國際法院起訴韓國〉，《每日頭條》，2018年11月14日。〈<https://kknews.cc/zh-tw/news/lq4gg5e.html>〉(檢索日期：2019年11月22日)

25 共同社，〈快訊：日外相就勞工訴訟問題要求韓方予以糾正〉，《共同網》，2019年11月23日。〈<https://tchina.kyodonews.net/news/2019/11/80f6a01decf0.html>〉(檢索日期：2019年11月23日)

26 韓聯社，〈韓智庫：日本限貿對韓國經濟影響有限〉，《韓聯社》，2019年10月30日。〈<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20191030002300881>〉。風傳媒，〈日韓貿易戰越演越烈、兩國關係緊繃，長期會怎麼發展？日本專家不樂觀〉，《風傳媒》，2019年9月3日。〈<https://www.storm.mg/lifestyle/1660013>〉(檢索日期：2019年11月23日)

27 風傳媒，〈日韓貿易爭端〉安倍政府同意在WTO架構下與韓方磋商，日韓媒體咸認「談不出結果」，《風傳媒》，2019年9月20日。〈<https://www.storm.mg/article/1735530>〉(檢索日期：2019年11月23日)

Defense of the United States of America, TISA), 根據協定, 美日韓可以透過口頭、電子、文書等形式共享、互換有關朝鮮核子與飛彈威脅相關軍事情報, 但韓日卻不直接進行情報交換, 而是以美國為中轉。²⁸ 基此, 美日韓已事實形成情報共享機制。但是, 韓日建立直接情報交換機制卻是直到2016年11月, 在美國促成下兩國簽訂《軍事情報保護協定》建立,²⁹ 根據協定內容, 有效期為一年, 若任一方不續約, 需在90天前通報終止協定, 否則期滿自動延長。³⁰

因此, 儘管韓日終止《協定》將對美日韓關係造成負面影響, 但是, 當日韓卻均不認為停止直接情報交換會對各自防衛造成重大影響, 或仍有其他機制可供使用情況下。當韓國決定終止《協定》, 雖失去直接與日本情報交通的管道, 可能對未來日韓情報交換產生不便, 但是, 並不意味著美日韓安全合作關係瓦解, 或南韓將全面停止與日本互換情報, 因為美日韓三國仍可持續透過《三

邊軍事情報共享協定》(Trilateral Information Sharing Arrangement, TISA), 或定期會議如「美日韓安全會議」(亦稱國防三邊會談, Defense Trilateral Talks, DTT)交換情報。媒體甚至報導, 於《協定》失效前美國已在著手制定強化現有三邊《軍事情報共享協定》的替代方案, 以降低對美日韓安保合作體制的衝擊。³¹ 易言之, 韓日《協定》的存續與否, 對情報交換的實質影響可能只是時效降低, 並未完全終止韓日情報交換的所有管道, 所以影響有限。

韓國恢復與日本續簽《軍事情報保護協定》—美國因素

從結果來看, 韓國對日本所採取的議題連結並不成功, 但卻成功的引起美國的高度關切。因此, 僅管(22日)韓日續簽《協定》恢復軍事情報分享的合作機制, 但是, 雙方實際的情報交換機制運作於稍後(29日)朝鮮試射大型火箭砲乙例證實尚未立即恢復,³²

28 Trilateral Information Sharing Arrangement Concerning the Nuclear and Missile Threats Posed by North Korea Among the Ministry of National Defense of the Republic of Korea, the Ministry of Defense of Japan, and the Department of Defense of the United States of America, US DOD, December 29, 2014. <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Trilateral-Information-Sharing-Arrangement.pdf>>(檢索日期: 2019年11月15日)

29 Elizabeth Shim, "South Korea, Japan directly share their first military secrets on North Korea," UPI, December 16, 2016. <https://www.upi.com/Top_News/World-News/2016/12/16/South-Korea-Japan-directly-share-their-first-military-secrets-on-North-Korea/8411481913917/>(檢索日期: 2019年11月15日)

30 日本外務省(Ministry of Foreign Affairs of Japan), 日韓秘密軍事情報保護協定の署名(Agreement Between the Government of JAPAN and the Government of the Republic of Korea on the Protection of Classified Military Information), November 23, 2016. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000205833.pdf>>(檢索日期: 2019年11月15日)

31 共同社, 〈韓媒稱美國正在準備GSOMIA代替方案〉, 《共同網》, 2019年11月18日。<<https://tchina.kyodonews.net/news/2019/11/a659de4e14be-gsomia.html>>(檢索日期: 2019年11月18日)

32 韓聯社, 〈韓日尚未就朝鮮試射武器共用資訊〉, 《韓聯社》, 2019年11月29日。<<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191129002300881?section=politics/index>>(檢索日期: 2019年11月29日)

加以如何適切處理二戰「徵用工」歷史³³及賠償問題分歧仍然嚴重，致使外交上官方正式與非正式溝通困難。³⁴經貿問題上，韓國雖暫停向世貿組織申訴，雙方亦決定恢復已停擺三年的戰略物資管理對話，³⁵但實質進展不僅有限，進度更是緩慢，呈現一冷一熱的明顯反差；韓國已多次表達強烈期待日本盡快取消出口管制強化措施，但日本則是期待以未設定期限的對話推進合作。³⁶換言之，當「徵用工」問題仍然無解，加以貿易管制措施爭議亦未獲得解決，韓國卻願意恢復兩國軍事情報交換協定，雖然韓國稱是因為將安全與歷史問題區別對待的「雙軌戰略」發揮效果，但並不否認是美國出面施壓

促成韓日對話。³⁷因此，在看似不合理情況下，美國成為唯一可以合理解釋韓國改變決定的因素。

早在11月17日韓國國防部長鄭景鬥(Jeong Kyeong-doo)就明確表示，美國正就《協定》續簽問題向韓日兩國強力施壓。³⁸美國雖然聲稱「若協定失效，從日韓對立中獲益的只有朝鮮和中共。」³⁹但從韓國總統文在寅仍積極邀請朝鮮參加與東南亞國協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)國家峰會，⁴⁰以及近期中韓不但簽訂防禦協議⁴¹還進行正式外交互動觀察，⁴²顯示美國單方面的說法，是基於自身利益考量，而非韓國或美韓共同利益。至於美國透

33 韓聯社，〈南韓就日本世遺履行情況報告又漏強徵勞工表遺憾〉，《韓聯社》，2019年12月3日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191203001000881?section=politics/index>〉(檢索日期：2019年12月3日)

34 共同社，〈獨家：日韓議會對話停辦 日方對韓議長發言仍存不滿〉，《共同網》，2019年12月1日。〈<https://tchina.kyodonews.net/news/2019/12/53e207beecbf-.html>〉(檢索日期：2019年12月3日)

35 韓聯社，〈韓日局長級出口管理政策對話將在日舉行〉，《韓聯社》，2019年12月5日。〈<https://tchina.kyodonews.net/news/2019/12/53e207beecbf-.html>〉(檢索日期：2019年12月5日)

36 共同社，〈日韓出口管制局長級會議16日將在東京召開〉，《共同網》，2019年12月5日。〈<https://tchina.kyodonews.net/news/2019/12/ee83d159ee48-16.html>〉(檢索日期：2019年12月5日)

37 韓聯社，〈韓日就矛盾局面各退一步迎戲劇性反轉〉，《韓聯社》，2019年11月22日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191122005600881?section=politics/index>〉(檢索日期：2019年12月5日)

38 韓聯社，〈韓防長：美國施壓韓日續簽軍情協定〉，《韓聯社》，2019年11月18日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191118000900881?section=politics/index>〉(檢索日期：2019年12月5日)

39 韓聯社，〈詳訊：韓美安保會議討論防衛費分擔和韓日軍情協定〉，《韓聯社》，2019年11月15日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191115004000881>〉(檢索日期：2019年12月5日)

40 韓聯社，〈韓青瓦臺對金正恩缺席韓-東盟特別峰會表遺憾〉，《韓聯社》，2019年11月21日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191118000900881?section=politics/index>〉(檢索日期：2019年12月5日)

41 自由時報，〈第一島鏈危機！不滿川普漲防衛費 南韓與中國簽防禦協議〉，《自由電子報》，2019年11月21日。〈<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2984584>〉(檢索日期：2019年12月5日)

42 韓聯社，〈詳訊：文在寅接見中國外長王毅〉，《韓聯社》，2019年12月5日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191205004000881?section=politics/index>〉(檢索日期：2019年12月5日)

過何種的議題連結施壓，迫使韓國改變原本立場，就近期韓美正在進行中的軍事議題觀察，包括調整駐韓美軍費用、駐韓美軍數量，以及是否準時移交戰時作戰指揮權與韓國等議題，這些都是有可能迫使韓國放棄原本立場的重要議題。

一、美國欲提高駐韓美軍費用

根據過去《駐韓美軍地位協定》，韓國免費提供駐韓美軍場地與設施，美軍則須自理軍事費用，而1991年雙方簽訂《防衛費分擔特別協定》(Special Measures Agreement, SMA)後，韓國就開始負擔部分美軍駐韓的費用。⁴³自1991年至2018年，韓國負擔的駐韓美軍費已由最早的1,500億韓元(約1.3億美元)增加至9,600億韓元(約8.5億美元)。2019年2月10日美韓草簽第10份防衛費分擔協定，韓方承擔的防衛費較2018年上升8.2%，為1.038萬億韓元(約9.235億美元)。⁴⁴美國總統川普從競選到當選後，多次提及駐韓國和日本美軍的軍費問題，聲稱韓日必須百分之百負擔美國駐軍的一切費用，否則美國可能撤軍。10月美國駐韓大使哈里斯

(Harry Harris)接受《東亞日報》獨家專訪時更表示，排名世界第12位的經濟大國韓國應該承擔更多的費用，如果只收取1/5的費用，那是不夠的；從10億美元調整至50億美元。⁴⁵11月國防部長埃斯珀在第51次韓美安全諮詢會議(Security Consultative Meeting, SCM)會後，更表示新版防衛費分擔協定需在年底前簽字，並再次強調韓國承擔額應增加。⁴⁶美國明顯施壓韓國必須接受不合理的駐軍費用。

二、美國藉調整駐韓美軍人數施壓

1953年韓戰結束後，1957年美國於朝鮮半島成立駐韓美軍司令部(US Forces Korea, USFK)用以支援聯合國司令部(United Nations Command, UNC)，確保朝鮮半島和平狀態，當時駐軍人數約5-6萬，在歷經數次的調整後，2019年駐軍人數僅剩28,500人。⁴⁷根據美國國會2018年8月通過的《2019年國防授權法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, NDAA 2019)1264條所示，基於不影響美國國家安全利益及不降低美國盟邦安全等因素，考

43 鍾王珏，〈美韓裔軍費 南韓分攤恐加倍〉，《中時電子報》，2019年4月14日。〈<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180414000467-260119?chdtv>〉(檢索日期：2019年12月5日)

44 呂佳蓉，〈美韓草簽軍費協定 韓方承擔額漲8.2%〉，《中時電子報》，2019年2月10日。〈<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190210002197-260408?chdtv>〉(檢索日期：2019年12月5日)

45 高照芬，〈防衛費分攤 美駐韓大使認為南韓應增加5倍〉，《中央通訊社》，2019年10月14日。〈<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201910140106.aspx>〉(檢索日期：2019年12月5日)

46 韓聯社，〈詳訊：韓美安保會議討論防衛費分擔和韓日軍情協定〉，《韓聯社》，2019年11月15日。〈<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191115004000881>〉(檢索日期：2019年11月15日)

47 參閱United Nations Command, Combined Forces Command, United States Forces Korea, U.S. military Forces on the Korean Peninsula, 2019 Strategic Digest, 2019. 〈https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2019/2019-eng-508_sd2019-eng.pdf〉(檢索日期：2019年12月5日)

量降低駐韓美軍至22,000人，⁴⁸與現駐韓美軍人數相比，美國事實上已在為減少駐軍預做規劃。對此，哈里斯於今年1月訪問青瓦台時亦曾提到，若不增加防衛分攤費，將來會考慮以「其他方式」履行美韓共同防禦條約。⁴⁹換言之，美國正在藉調整駐韓美軍議題施壓韓國接受調高駐軍費用。《朝鮮日報》甚至報導，美國川普政府正在研究撤走駐韓美軍一個旅的方案，以應對韓國在《防衛費分擔特別協定》談判中拒絕上調5倍的要求；一個旅的兵力在3,000人至4,000人之間，這種削減程度並不觸及美國國會《2019年國防授權法》規定的最低規模。⁵⁰《中央日報》甚至指出，美國可以立刻使用的籌碼就是駐韓美軍輪調部署；美軍每九個月都會從美國本土向韓國派出一個裝甲旅換防，最近一次是2019年7月派駐到南韓的第三裝甲旅，兵力約3,500至4,000人，加上後勤兵力，共計6,000人左右，換防時間為明年4

月。⁵¹對此，美國國防部長埃斯珀則否認減少駐軍說法，⁵²並重申駐韓美軍將繼續駐紮朝鮮半島。⁵³

三、美國可藉故推遲戰時作戰指揮權移交

作戰指揮權，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，韓國將本國軍隊作戰指揮權交給美國的歷史，有其不得不的原因。1990年之後，美韓開始討論移轉作戰指揮權有關事項。1994年，美國先將和平時期作戰指揮權交還韓國，但戰時作戰指揮權仍掌握在駐韓美軍手上。2017年文在寅當選總統後，2018年10月31日，美韓在第50次安全諮詢會議之後，美國前國防部長馬蒂斯(James Mattis)和韓國前國防部長鄭慶東(Jeong Kyeong-doo)除達成儘早移轉戰時作戰指揮權(Operation Command, OPCON)之共識，並訂立「美韓聯盟戰時指揮權轉移指導原則」(Guiding Principles Following the

48 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019(H.R. 5515), p. 427. <<https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>> (檢索日期：2019年12月5日)

49 ETToday, 〈川普握駐韓美軍王牌「通吃南北韓」！磋商駐軍費、無核化〉，《ETToday》，2019年1月22日。<<https://www.ettoday.net/news/20190122/1362473.htm>> (檢索日期：2019年12月3日)

50 陳永昌，〈媒體指美駐韓部隊擬撤1旅 韓國防部：非美方立場〉，《中央通訊社》，2019年11月21日。<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201911210221.aspx>> (檢索日期：2019年12月3日)

51 張佑生，〈美施壓韓軍費 傳「撤一個旅」〉，《聯合電子報》，2019年11月22日。<<https://udn.com/news/story/11314/4180132>> (檢索日期：2019年12月3日)

52 Phil Stewart, "Pentagon chief says unaware of any threat to pull U.S. troop from South Korea," Reuters, November 12, 2019. <<https://www.reuters.com/article/us-southkorea-usa-military-esper/pentagon-chief-says-unaware-of-any-threat-to-pull-us-troops-from-south-korea-idUSKBN1XV086>> (檢索日期：2019年12月3日)

53 韓聯社，〈南韓防部：美國重申駐韓美軍將繼續駐紮〉，《韓聯社》，2019年11月21日。<<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191121002700881?section=politics/index>> (檢索日期：2019年12月3日)

Transition of Wartime Operational Control)以為未來戰時作戰指揮移交作業之依據。⁵⁴至於美國要求韓國必須具備的移交條件及關鍵能力，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，要美軍轉移戰時作戰指揮權，韓國必須符合三項條件：⁵⁵

- 1.韓國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。
- 2.韓國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。

在關鍵能力部份，2018年任駐韓美軍指揮官布魯克斯(Vincent K. Brooks)於國會作證時，更進一步指出韓國軍隊還必須具備5項關鍵能力，1.整合情監偵(Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance, ISR)2.指管通電情(Command, Control, Communication, Computer and Intelligence, C4I)3.彈道飛彈防禦(Ballistic Missile Defence, BMD)4.反制大規模毀滅性武器(Counter Weapon of Mass Destruction, CWMD)5.關鍵彈藥等。⁵⁶另外，

54 美韓聯盟戰時指揮權轉移指導原則共計八點：

- 1.基於美韓《共同防禦條約》承諾象徵，美國駐韓美軍將繼續駐紮在朝鮮半島，並堅定地履行對韓國的安全承諾。
- 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，如果嚇阻失敗，防禦韓國。
- 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.韓國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，駐韓美軍與聯合國司令部之間的相互關係
- 6.韓國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.韓國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，韓國及美國國防部仍將定期進行協商，加強聯合防衛態勢。

參閱“Guiding Principles Following the Transition of Wartime Operational Control,” Resolution of the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the Republic of Korea, October 31, 2018. <<https://media.defense.gov/2018/Oct/31/2002057974/-1/-1/1/ALLIANCE-GUIDING-PRINCIPLES.PDF>>(檢索日期：2019年12月5日)

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>>(檢索日期：2019年12月5日)

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

56 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>>(檢索日期：2019年12月3日)

韓國還必須通過美國三階段⁵⁷的檢驗，目前正在進行第一階段初始作戰能力(Initial Operational Capability, IOC)評估，⁵⁸凡此美國都可以未達驗證標準而再次推遲戰時作戰指揮權移交給韓國。

結語

韓日續簽《協定》事件過程，由於不涉及明顯而立即的軍事與安全議題，反突出國際政治正處於新自由主義「複合互賴」環境下，並有助於理解國家行為者如何透過議程控制與議題連結方式追求戰略目標。因此，不僅有助理解韓日緊張關係與歷史問題爭議難解息息相關，尤其當特定議題無法達成解

決共識時，更可能因此連結其他議題而擴大原本爭議，並造成雙方一定程度的負面影響。期間，美國強力介入協調韓日續簽《協定》，雖是同時對韓日施壓，但施壓力道上，卻明顯偏向韓國的作法，實突出美國如何利用主導性議題迫使韓國改變原本立場，以及美日韓三邊不對等同盟關係的矛盾。顯見，如何有效議程控制與議題連結已成為國家行為者未來追求或確保國家利益的重要方式，亦可為我國學習參考與借鏡。

作者簡介

謝志淵先生，國防大學陸軍指揮參謀學院，上校教官。



日本航空自衛隊U-125救難搜索機(照片提供：張詠翔)

57 三階段作戰能力評估，自2019年展開初始作戰能力(Initial Operational Capability, IOC)確認，如果能通過，2020年將接續進行全面作戰能力(Full Operational Capability, FOC)評估，2021年實現完整任務能力(Full Mission Capability, FMC)評估。初始作戰能力一意指於產生和部署階段的一個時間點，系統可以滿足使用者指定的最低作戰能力(門檻和目標)。全面作戰能力一意指系統交付使用者時，他們有能力完全使用和維護該系統以滿足作戰需求。

58 Sukjoon Yoon, “6 Myths About OPCON Transfer and the US-South Korea Alliance,” The Diplomat, September 25, 2019. <<https://thediplomat.com/2019/09/6-myths-about-opcon-transfer-and-the-us-south-korea-alliance/>> (檢索日期：2019年12月3日)