

中韩关系的支柱和下行风险^{*}

(清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组 徐舟 赵珣佳)

2022年5月10日,尹锡悦正式就任第二十届韩国总统。由于他与韩国前总统文在寅在诸多问题上立场不同,韩国新政府的外交政策调整备受外界关注。^①结合采用清华大学中外双边关系数据库与全球危机预警系统数据库(Integrated Conflict Early Warning System, ICEWS)^②,清华大学中外关系定量预测组试对中韩关系事件进行梳理和剖析,分析表明:尽管中韩双方互动仍在持续,但是实质性合作却不断减少,负面事件不断增加。预测组认为,中韩关系存在恶化风险,但是相较于“萨德”系统事件时的双边关系不会更糟,并且中韩关系总体好于中日关系。

一、中韩关系稳定性下降

清华大学中外双边关系数据库显示(见图1),过去两年间中韩双边关系分值平稳上升,但上升幅度不大(分值仅提高约0.2),符合预测组在2020年

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“新时代下国际领导力研究”(项目批准号:21&ZD167)的部分成果。

① 王付东:《韩国尹锡悦政府外交政策探析》,载《和平与发展》,2022年第3期,第79—95页;Scott A. Snyder, “South Korean President-Elect Yoon Suk-yeol’s Early Foreign Policy Challenges,” Council on Foreign Relations, March 25, 2022, <https://www.cfr.org/blog/south-korean-president-elect-yoon-suk-yeols-early-foreign-policy-challenges>, 访问时间,2022年9月2日。

② ICEWS由马丁·洛克希德公司开发,用于监测、评估和预测国家、地区之间和国家内部危机。ICEWS公开的部分为事件数据集,这些数据从100多个数据源和250多个国际和区域新闻源中近乎实时抓取。考虑到预测所需要的数据数量和准确性,以及韩国总统尹锡悦上台时间较短,本文选取了ICEWS数据集作为分析素材,以周为单位,从2022年5月至2022年8月的24万多条数据中筛选出中韩关系事件数据进行分析。

《国际政治科学》2022年第7卷第4期(总第28期),第151—158页。

Quarterly Journal of International Politics

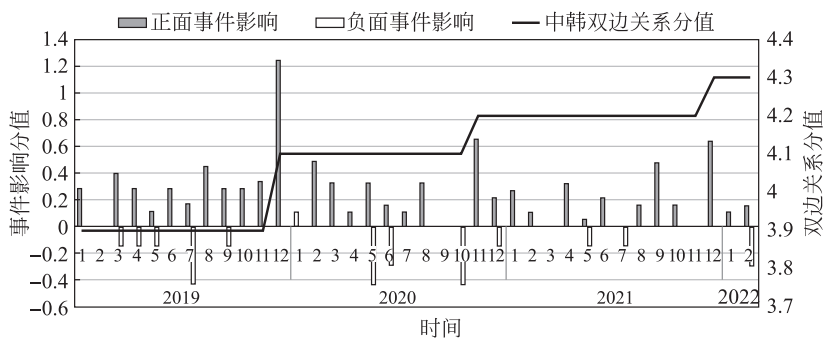


图1 中韩双边关系分值和正负面事件影响(清华大学中外双边关系数据库)

作出的“中韩关系改善幅度有限”的预测结果。从事件数量和事件类型来看,中韩双边事件数量自2020年以来不断减少,其中以经贸和安全领域的合作事件数量减少最为明显,文化交流事件数量则相对增加。中韩领导人交流频率稳定,但两国官员之间,尤其是负责具体事务的部级和司局级官员的交往数量及频率自2021年起大幅下降。目前,维持和提升中韩关系的主要正面事件类型为两国领导人及高官的互访与交流。

尹锡悦上台后,中韩两国虽仍保持频繁互动,但在特定问题上双方分歧有所增加。从事件类型上看,2022年5月以来,中韩之间正面事件的数量相对较多,发生负面事件的频率也在不断增加,主要集中于5月和7月底这两个时间段。中韩双边关系的稳定性进一步下降。

通过对ICEWS数据库中中国对韩国以及韩国对中国这两类事件的数据整合,预测组发现,两国关系在韩国新任总统上台后呈现不断波动的趋势。结合中韩事件数据集的两国子事件集来看,中国政府与尹锡悦政府在主权与安全议题上立场差距较大,两国互信不断降低。结合清华大学中外关系定量预测组对文在寅任期内中韩两国关系分值的测量,预测组预测,韩国新任政府执政时期,中韩两国关系的改善空间极有可能进一步压缩。^①

在此基础上,对ICEWS数据库内的中韩两国互动事件类型进行梳理,综观ICEWS数据可见(见图2),尹锡悦政府上台以来,中韩两国实质性合作

^① 齐桐萱:《国际关系预测:中韩关系的改善限度》,载《国际政治科学》,2020年第1期,第161—163页。

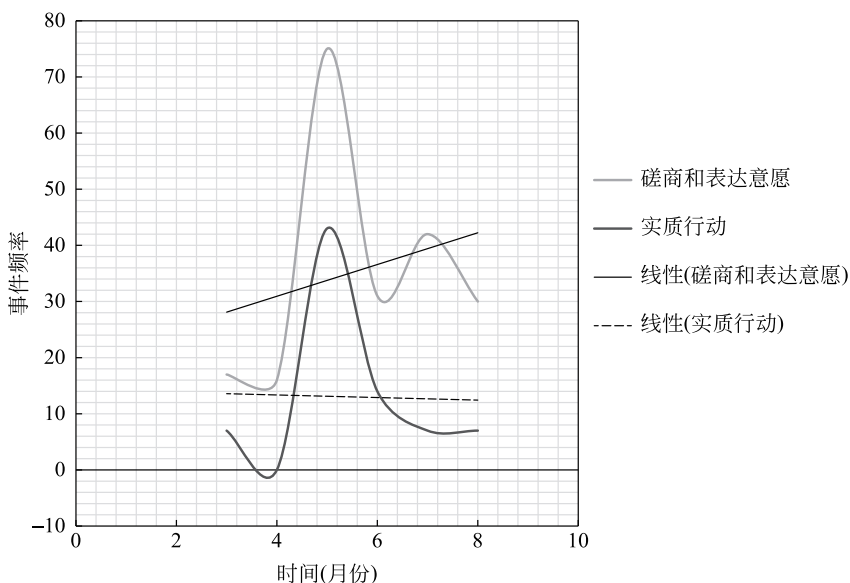


图2 中韩互动事件类型

与政治表态较少,形式化的沟通和磋商较多。考虑到两国互动中虚多实少的现状,以及尹锡悦政府与美国政府的频繁表态和互动,本文预测,中韩关系的政治基础会不断空心化,两国关系或将在波动中持续呈现走低趋势,中韩双边关系抗逆能力减弱。

二、尹锡悦外交政策偏好不利于中韩关系

尹锡悦就任总统后,韩国政府在安全、经济以及意识形态等领域展现出较为强烈的对美、对日合作意愿。^① 对于未来一年内的中韩关系,预测组认

^① 参考消息:《外媒关注:尹锡悦政府着手推进对日外交》,2022年6月10日,来源:<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20220610/2482188.shtml>,访问时间:2022年9月2日;White House,“Remarks by President Biden and President Yoon Suk Yeol of the Republic of Korea in Joint Press Conference,” May 21, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/21/remarks-by-president-biden-and-president-yoon-suk-yeol-of-the-republic-of-korea-in-joint-press-conference/>,访问时间:2022年9月2日。

为,韩国将继续采取在中美间进行战略对冲的外交策略,并且在战略对冲中不断向美国倾斜。

在安全领域,尹锡悦政府或将依照其巩固美韩安全关系以进一步获得周边国家尊重的思路进行外交和安全政策设计,不排除韩国与盟国进行深度军事和安全合作的可能性。^① 韩国国防部长李钟燮6月12日在第十九届香格里拉对话会上发言表示,韩国有意同日本进行有诚意的对话,以此加强“韩美”同盟以及“韩美日”三国安全合作。他还表示,韩国外交将跨越韩半岛及东北亚范畴,作为全球枢纽国家发挥作用,主要内容包括与东盟开展在安全领域、非传统安全领域以及“印太”地区正在运行的多种安全协商机制进行合作。次日,韩国外交部长朴振在美国国务院大楼会见美国国务卿布林肯后表示“希望随着韩日关系的改善,美日韩之间的情报共享可以实现正常化”。尹锡悦在北约峰会期间还表示有兴趣加入美日印澳“四边机制”,拜登对此表示欢迎。尤其值得注意的是,尹锡悦政府在“萨德”问题上坚持否认文在寅政府时期中韩双方达成的“三不一无”承诺,8月9日,中韩外长在青岛会谈期间就此深入交换意见。^②

在经济领域,2021年美韩两国首脑会晤时就计算机芯片、电动汽车电池、信息技术和人工智能等尖端技术合作达成共识。^③ 2022年美国拜登访韩,双方表示希望两国关系超越军事同盟,并表示要加强经济协调以达成尹锡

① Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up,” *Foreign Affairs*, February 8, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>, 访问时间:2022年9月3日; 연합뉴스:《박진 “대중외교, 아쉬운 부분 있었다…주권·정체성엔 단호해야”》, 2022년 4월 30일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220430022400504?input=1195m>, 访问时间:2022年9月3日。

② 中华人民共和国外交部:《外交部发言人汪文斌主持例行记者会》, 2022年8月10日, 来源: <https://mp.weixin.qq.com/s/Q-OBY7hXYkkvUpKue7Eoqg>, 访问时间:2022年9月3日。

③ White House, “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/>, 访问时间:2022年9月3日。

悦所提出的美韩“全面战略联盟”。^① 尹锡悦表示韩国参与“印度—太平洋经济框架(IPEF)”是与美国一起建立“基于规则的印太秩序”的“第一步”。^②

在意识形态领域,尹锡悦总统上任的第一次演讲就提到 35 次“自由”一词,并提出在“以人权为中心”这一点上要与拜登政府保持外交政策一致性,呼吁建立自由民主国家联盟。^③ 有分析指出,这是尹锡悦表明了他在意识形态问题上的明确立场,强调韩国、美国和其他所谓“自由民主国家”的价值观。这一立场与文在寅政府采取的模糊政策形成鲜明对比。

以上事例表明,相较于文在寅政府,尹锡悦政府更多地展现出亲美的外交政策偏好。在目前美国将中国定义为“最重要的战略竞争者”的背景下,尹锡悦政府的外交政策偏好不利于中韩关系的发展。

三、中韩关系的支柱面临挑战

尽管中韩关系稳定性下降,并且尹锡悦政府的外交政策偏好不利于中韩关系向好发展,但是考虑到维持中韩关系的两大支柱的支撑作用,中韩关系依然可能维持在一个较好的水平。不过,这两大支柱也正面临着重要挑战。如果这两大支柱遭到破坏,中韩关系可能遇到拐点,并且开始呈现下行的态势。

第一个支柱是中韩两国在经济产业链领域的高度相互依赖。2022 年 5 月,一份由韩国工业联合会(FKI)委托发布的报告指出,在韩国 228 个主要进口产品中有 24 种从美国进口,32 种从日本进口,而来自中国的则高达 172 种,主要包括电气产品、机械、计算机、钢铁、有机和无机化合物、玻璃、医疗用品以

① Chris Park, “Anticipating a U. S. -South Korea Semiconductor Alliance,” Council on Foreign Relations, July 19, 2022, <https://www.cfr.org/blog/anticipating-us-south-korea-semiconductor-alliance>, 访问时间:2022 年 9 月 3 日。

② Jo He-rim, “Seoul’s IPEF Move Aimed to Expand Presence in Indo-Pacific, Reduce Dependence on China: Experts,” The Korea Herald, May 23, 2022, <https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220523000734>, 访问时间:2022 年 9 月 2 日。

③ Shin Ji-hye, “Yoon Stresses Freedom, Growth as He Begins 5-year Term,” The Korea Herald, May 10, 2022, <https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220510000540>, 访问时间:2022 年 9 月 2 日。

及有色金属等工业原材料。^① 韩国 93.3% 的大容量电池进口自中国。^② 中国大陆市场占韩国半导体出口的 43.2%，中国香港占 18.3%，主要通过三星电子与 SK 海力士的韩国和中国子公司之间的公司内部贸易完成。韩国对中国出口的存储半导体依赖度也很高，大约有 78% 的存储半导体需要从中国大陆和中国香港进口。^③

中韩两国经济产业链的相互依赖(特别是韩国对华的高度依赖)增加了韩国产业链的脆弱性,这使得韩国政府在处理涉华敏感问题上更为谨慎。例如,2022 年 8 月初美国国会众议长佩洛西罔顾中国政府一再警告窜访台湾后访问韩国,韩国总统尹锡悦以休假为名未与佩洛西会面,而是以通话的方式与佩洛西交流,这在很大程度上体现了韩国政府的谨慎态度。^④

韩国对华产业链高度依赖所导致的脆弱性也引发韩国国内的担忧,认为应该减少对华依赖,建立更多元的国际产业链。因此,美国提出的一系列产业链合作计划得到了韩国的积极响应。2022 年 5 月 21 日,美国商务部宣布,美国 and 韩国已经就在关键的贸易和供应链问题上更紧密地合作达成共识。2022 年 5 月,美国宣布与澳大利亚、文莱、印度、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡、泰国、越南等 12 个初始合作伙伴启动了 IPEF,目的是帮助美国及其伙伴国通过建立长期且更具弹性的供应链来降低成本,应对通货膨胀;寻求首创的供应链承诺机制,通过设立预警系统、

① Susan Lee, "South Korea's Key Imports Mostly Come from China," *Pulse by Maeil Business News Korea*, May 30, 2022, 访问时间:2022 年 9 月 3 日。

② Erika Na, "South Korea's Supply Chain Reliance on China leaves It More Exposed than the US," *South China Morning Post*, Jan 13, 2022, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3163101/south-koreas-supply-chain-reliance-china-leaves-it-more>, 访问时间:2022 年 9 月 2 日。

③ Hyung-Gon Jeong, "Technology and Supply Chain Resilience: Opportunities for U.S.-Korea Cooperation," Wilson Center, May 20, 2022, <https://www.wilsoncenter.org/article/technology-and-supply-chain-resilience-opportunities-us-korea-cooperation>, 访问时间:2022 年 9 月 2 日。

④ Dasl Yoon, "Vacationing South Korean President Didn't Meet Nancy Pelosi in Person," *The Wall Street Journal*, Augst 4, 2022, <https://www.wsj.com/articles/vacationing-south-korean-president-wont-meet-pelosi-in-person-11659594726>, 访问时间:2022 年 9 月 2 日。

绘制关键矿产供应链、提高关键部门的可追溯性以及协调多样化努力,更好地预测和防止供应链中断。

从整体上看,韩国将维持减少对华产业链依赖的基本方向,但脱钩的程度并不完全取决于国家意志。产业链的脱钩会对商业与经济造成明显的负面影响,因而必然受到来自市场的抵抗;即便市场服从了国家的政策要求,选择对华脱钩,国家也需要考虑其经济后果是否能够承受;除此之外,美国拜登政府采取的如签署《通胀削减法案》等贸易保护措施也将使得韩国新任政府在调整经济政策时可能面临两难处境。^① 因此,韩国的对华产业脱钩将是一个长期的过程,且程度有限,可能进一步表现出对冲精细化的特征,表现为市场靠中国、技术优势和标准靠西方的情况。韩国在经济和产业链领域的对华依赖短时间不会发生明显改变,韩国在涉华敏感问题上也将继续保持谨慎态度。^② 在未来的一年里该领域不会对中韩关系产生严重的影响。

维持中韩关系的第二大支柱在于中国对韩采取的相对积极和克制的外交态度。韩国在中美之间选择一个相对中间的站位有利于东亚地区的和平与稳定。因此,尽管2020年以后中韩之间的务实性合作明显减少,但两国高层的往来和沟通依然频繁。2022年3月,中国国家主席习近平两次致电尹锡悦,祝贺他当选韩国总统,并表达中方愿继续维持和深化中韩关系,“愿同韩方秉持建交初心,深化友好合作,推动中韩战略合作伙伴关系行稳致远,造福两国和两国人民”^③。

然而,由于不同于文在寅政府的外交政策偏好,以及出于对韩国国内政治的考虑,尹锡悦上台后在诸多议题上寻求与前任政府拉开差距,这种做法可能挑战中国的耐心。例如,5月21日韩美举行领导人峰会,发表的联合公

① 俄罗斯卫星通讯社:《韩国对美国〈通胀削减法案〉表示担忧》,2022年8月30日,来源:<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1742573197451343428&wfr=spider&for=pc>,访问时间:2022年9月3日。

② 参考消息:《美国的立场是“不强迫韩国”,但有条件》,2022年8月29日,来源:https://mp.weixin.qq.com/s/9zsQGGDRt707_ByD-1JFsA,访问时间:2022年9月3日。

③ 中华人民共和国外交部:《习近平向韩国当选总统尹锡悦致贺电》,2022年3月11日,来源:https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202203/t20220311_10650918.shtml,访问时间:2022年9月3日。

报强调了台海和平稳定的重要性。^① 中国外交部发言人汪文斌表示,中方已就此向有关方面提出严正交涉。台湾是中国领土,台湾问题纯属中国内政,我们绝不允许任何国家以任何方式干涉中国内政。^②

尽管尹锡悦政府将会坚持甚至进一步强化美韩关系强于中韩关系这样一个长期原则,并且美韩针对中国的军事合作持续成为中韩关系的痛点,但是考虑到韩国外交政策受到的地缘限制,以及国内“朝小野大”的政治现状,尹锡悦政府在与美国及其亚太盟友协调对华政策的同时也会不断缓和对华关系,并且在触及中国政治底线的敏感问题上不完全追随美国,反复强调政治关系不应影响经济关系。其结果表现为中韩双方在及时交换意见和保持交流畅通的情况下缺乏务实合作,但是韩国又在涉台等敏感问题上继续保持战略模糊,为其在战略对冲中留下相比前任政府更少的空间,中韩关系将在不断波动的情况下好于中日关系。2022年正值中韩建交30周年,两国若能够开展实质性的双边合作将成为推动两国关系发展的重要基础。

① White House, “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/>, 访问时间:2022年9月3日。

② 中华人民共和国外交部:《外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,2022年5月23日,来源:https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/202205/t20220523_10691438.shtml, 访问时间:2022年9月3日。