

韩国外交的多边化战略

——以新南方政策为中心*

于婉莹

【摘要】 文在寅政府上台后推出了“新南方政策”，作为文在寅外交多边化的核心政策之一，意在提高韩国外交战略中新南方地区国家的比重，将韩国与新南方地区国家的关系提升至韩国与中、美、日、俄等周边国家关系的同等水平，以确保经济增长动力，在日益激烈的国际环境下增加外交自主空间。新南方政策出台后，韩国在外交、经贸领域也展示出了推动这一政策的极大决心，为应对包括新冠肺炎在内的地区问题，韩国在2020年11月将新南方政策升级为“新南方政策 PLUS”，并发表了面向未来五年的计划。但近来，韩国政府改变一直以来对印太战略的观望姿态，不仅加强了印韩特别战略伙伴关系，还表示积极与美国、印度寻找在“新南方”地区的合作连接点，引发了韩国是否会加入印太战略的猜测。本文将“新南方政策”为中心探讨韩国外交多边化的战略目标与逻辑，分析“新南方政策”可能对地区环境产生的影响。

【关键词】 韩国外交；多边化；新南方战略；印太战略；一带一路

作者 于婉莹，博士，北京大学区域与国别研究院博雅博士后，北京市海淀区颐和园路5号北京大学燕南园66号，100871，yuwanying@pku.edu.cn。

Diplomatic Diversification Strategy of the Republic of Korea (ROK)

Yu Wanying

Abstract: The New Southern Policy (NSP), one of the core foreign policy initiatives by President Moon Jae-In, was officially launched in 2017, aiming to pursue diplomatic diversification. The policy seeks to elevate South Korea's relations with ASEAN member states and India to the same level of its relations with

* 本文为北京大学区域与国别研究基金项目“中美竞争格下的韩国外交多边化研究”（项目编号：7100603577）的阶段性研究成果。

the four major powers (China, the United States, Japan, and Russia). The NSP aims to secure economic growth momentum and seek greater diplomatic autonomy in an increasingly severe international environment. In November 2020, in response to global conditions brought on by the pandemic, Seoul updated the initiative as “NSP Plus” together with a corresponding five-year plan. While continuously emphasizing economic and diplomatic partnership, the NSP Plus identifies collective recovery from the COVID-19 pandemic and sustainability as the critical areas for regional cooperation. However, the South Korean government has recently changed its wait-and-see attitude to the Indo-Pacific (FOIP) Strategy while strengthening the “Korea-India Special Strategic Partnership” and actively seeking common points of cooperation with the US and India in the “New Southern” region. The change has aroused speculation about whether Seoul will join the US Indo-Pacific Strategy. This paper explores the strategic goals and logic of South Korea’s diplomatic diversification through the NSP.

Keywords ROK’s Diplomacy, Diversification, New Southern Policy, Belt and Road Initiative, Indo-Pacific Strategy

Author: Yu Wanying, Ph.D. Postdoctoral Researcher, Institute of Area Studies, Peking University.

一、 文在寅政府的韩国外交“多边化”政策

“多边化”本身并不是一个新的概念，在韩语的语境里与汉语里的“多元化”相似，但又有微妙的差异。^①“多元化战略”概念是由美国学者安索夫于上个世纪50年代提出，他在论文“多元化战略”中主张用心的产品和技术去开发新的市场。^②“多元”通常用于企业经营领域为了降低风险而进行的“多元化战略”或是“多角化战略”，现在多元化战略已经应用到了各行各业。

（一）韩国外交多边化

推动韩国外交的“多边化(diversification)”是文在寅政府上台后贯穿其外交政策的主要基调。文在寅上台后即在多个场合提出了韩国外交多边化的必要性，“外交多边化”就是指摆脱一直以来以

^① “多边化”的韩文为“다변화”，“多元化”为“다원화”。韩国的“外交多边化”使用的是“다변화(多边化)”，而没有使用“多元化”对应的韩文。在韩国的官方文件中“다변화(多边化)”被译为“diversification”，虽然英文译成中文后为“多元化”，但从韩国的使用情况来看，显然是为了区别于“多元化”。因此，本文中 will 使用“多边化”这一表述。

^② H I. Ansoff: Strategies for diversification, *Harvard Business Review*, Vol. 35, No. 5, September 1957, pp.113-124.

周边“四强国家”^①为中心的外交，史无前例的提升东盟国家、印度等国家在韩国外交中的地位，参与更多样的全球议题，以扩大韩国外交空间的外交战略。^②为实现这种外交多边化，文在寅政府重新布局了韩国的外交战略，并在多个场合强调“外交多边化”的重要性。在2017年6月18日进行的外交部长康京和的任命仪式上，文在寅强调，“韩国应摆脱以四大国为中心的外交，需要与欧盟、东盟、非洲国家的多边化外交”^③并通过一系列首脑外交、特使外交、部长级外交加大了与中亚、东南亚、南亚、中东、欧洲、非洲、南美地区的互动，并积极利用小多边外交与国际合作平台，扩大外交的范围与交流的深度。在2017年9月以总统身份首次参加联合国大会时，在接下来访问东南亚的行程中，“多边化外交”作为关键词贯穿全程。

外交多边化(diplomatic diversification)是文在寅政府为提高韩国的外交空间、提高韩国的国际地位的核心外交政策。作为文在寅政府对外政策最核心的内容之一，“新南方政策”与“新北方政策”是构成韩国外交多边化的最重要的一对外交政策。这里的“多边化”有别于“多边主义”或是“多边外交”。^④韩国外交语境中，多元化主要强调外交手段、方式、层次的多元化；多边主义多强调多边对话与合作，而“多边化”强调修正韩国外交以半岛中心和大国中心的“偏食”传统，扩大韩国外交的外延和空间的一种构想。可以将韩国外交的这种“多边化”概括为含两层含义，其一是空间上扩大地理范围和增加合作伙伴；其二是扩大交流与合作的议题。

过去韩国曾多次提出出口多边化、市场多边化、观光多边化相关政策，将集中于特定国家的贸易结构多边化，降低外在危险。文在寅政府将“多边化”引入到了韩国外交领域，作为解决韩国外交面临困境的一种方式。但文在寅政府的这种“多边化”构想不仅限于外交，也同时体现与经济的“多边化”。文在寅曾指出，“随着国家的发展，外交和经济多边化不是选择，而是必须的。”^⑤本文将新南方政策为中心探讨韩国外交领域的多边化。

(二) 新南方政策的提出与内容

2017年11月，韩国总统文在寅赴东南亚访问，在韩国-印尼商务论坛发表的主旨演讲中提出了

^① 韩国在部分正式或非正式场合，习惯上以“周边四强”或“四强国家”来指代中国、美国、日本、俄罗斯。

^② 한국외교부: <한국외교백서 2018> (韩国外交部:《韩国外交白皮书2018》), p.62

^③ “문재인 대통령 능력으로 보여달라 강경화 장관 임명장 수여”(“文在寅总统授予康京和长官任命状”), <https://www.dailian.co.kr/news/view/640810/?sc=naver> accessed on Oct 18, 2021.

^④ “多边主义”强调的是普遍的行为原则，例如不同的制度安排，包括多边会议、国际机制、国际组织和比较抽象的国际秩序，或是国家行为体之间的行为方式；多边外交是区别于传统外交的一种基于多边主义的“制度”、“观念”、“原则”等基础之上的一种外交形式。郑启荣、牛仲君 主编：《中国多边外交》，北京：世界知识出版社2012年版，第3-5页。

^⑤ 문재인: “제 11 회 국무회의 모두 발언”(文在寅: “在第11次国务会议中的发言”), <https://www1.president.go.kr/articles/5790>, accessed on Oct 18, 2021.

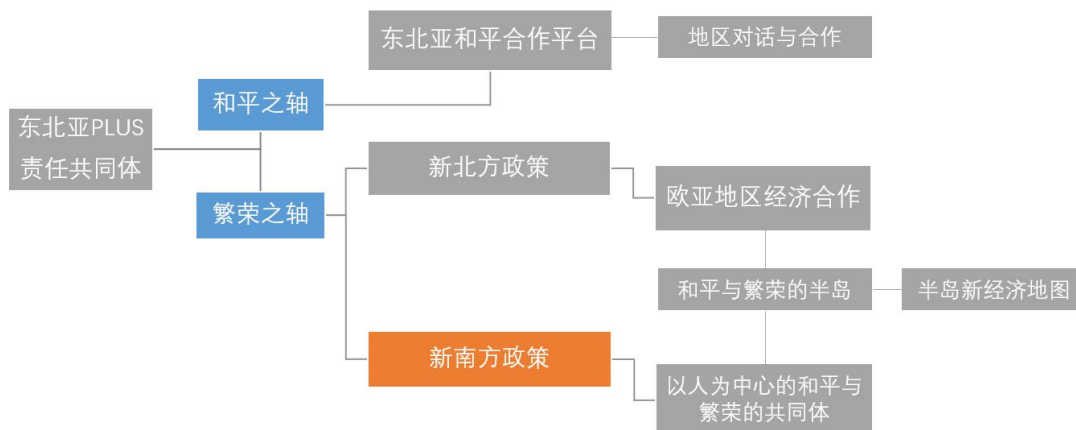
基于“人(people)”、“繁荣(prosperity)”、“和平(peace)”(简称为“3P”)为原则的对东盟外交政策,即“新南方政策”。新南方政策的核心合作伙伴是指东盟十国和印度,其内容主要是扩大与东南亚地区国家的经济、文化交流,共同应对第四次产业革命,为半岛和平进行安全合作。2017年11月13日,在菲律宾举行的韩国-东盟峰会中,文在寅提出了“韩国-东盟未来共同体”,进一步阐释了新南方政策的目标,以及韩国愿意与东南亚地区国家发展战略伙伴关系的意志。2018年7月9日,文在寅总统出席韩国-印度商务论坛,并发表主旨演讲,提出将把韩印关系提升至韩国与周边“四强国家”(中、美、俄、日)外交同等的水平,并同时向印度提议“3P PLUS (+)”,以及新南方政策与印度“新东向行动”的连接可能性。^①

文在寅早在总统公约中就提出将重视东南亚外交,他是韩国首位将东盟写入公约的总统,文在寅在上台后,在2017年7月9日发布了100大国政课题,其中国政目标的外交领域是实现“和平与繁荣的半岛”,下设子课题中包括构建“东北亚 PLUS 责任共同体”,而这一共同体的构想由“和平之轴”与“繁荣之轴”组成,新南方政策与新北方政策则是实现繁荣之轴的两个部分。为推动“和平与繁荣的半岛”构想,文在寅政府确定了以下几个外交基调:(1)恢复与周边四国的首脑外交(2)确保半岛和平与稳定的动力(3)新南方、新北方政策等外交多边化政策来扩大韩国外交空间(4)提高在国际社会的作用于地位(5)与国民一起的外交。^②

^① 문재인: “한·인도 비즈니스 포럼”, <문재인 대통령 연설문집 제 2 권(상)> (文在寅: “韩国-印度商务论坛”, 《文在寅总统演说文集第二卷(上)》), 2019 p.154.

^② 한국외교부: <한국외교백서 2018> (韩国外交部: 《韩国外交白皮书 2018》), p. 18.

图1 文在寅政府的东北亚 PLUS 责任共同体构想



来源：根据韩国新南方政策官方网站资料制作，<http://www.nsp.go.kr/>，上网时间：2021年11月1日。

为推动新南方政策，文在寅上台后即向印尼、菲律宾、越南、印度派出了特使，这是韩国首次在总统上任初期向东盟派出总统特使，当年还在韩国建立了东盟文化院。2017年9月和2018年8月先后出台了总统直属机构新北方经济合作委员会和新南方政策特别委员会分别推进“新北方政策”与“新南方政策”。2019年韩国外交部新设东盟分局。2019年，韩国-东盟建立对话关系30周年之际，举办韩国-东盟特别首脑会议，同时举办第一次韩国-湄公河会议，并提升至首脑会议级别。将现有的16个战略课题57个重点项目扩大改编为19个战略课题和92个重点项目。同年，文在寅完成了对东盟国家和印度的巡访，也因此成为韩国历史上首位在任期内完成东盟10国访问的总统。

从新南方政策的出台到推进过程来看，“新南方政策”与过去的韩国对东南亚政策相比，无论是从合作的广度和深度，都体现了文在寅政府为实现外交多边化的决心。那么，为什么是东南亚和印度？首先，新南方地区人口为20.3亿，占世界总人口的26.5%，2019年GDP占世界比重6.9%，经济年平均增长4.4%，比世界经济增长率高2.1%，东盟和印度在国际上已经成为重要的新兴经济体^①；作为平均年龄最年轻的地区之一，地区发展潜力巨大。第二，东盟国家利用东盟、APEC、EAS、东盟+等一系列以东盟为中心的多边合作机制提高了在地区的影响力与话语权，东盟国家作为一个整体的优势在国际舞台上日益凸显。东南亚与印度是韩国重要的合作伙伴，也是受韩流影响较大的地区，并且与韩国在多个多边合作平台已经保持着交集。第三，在半岛问题上，新南方地区国家多数同时与韩国和朝鲜保持着关系，有利于韩国在半岛问题上争取新南方国家的支持。新南方政策旨在通过

^① 신남방정책특별위원회: <신남방지역 경제·무역·투자 통계집> (新南方政策特别委员会:《新南方地区经济、贸易、投资统计集》), 2021.6, p. 3-4.

扩大与东盟和印度等新南方国家在政治、经济、社会、文化等领域的合作，将新南方地区提升至周边四强（美国、中国、日本、俄罗斯）在韩国外交中相似的水平，使韩国的外交超越韩半岛。但新南方政策不是以新南方地区替代“周边四强”，而是保持与周边大国关系的同时，扩大韩国外交的空间，增加韩国战略的选择。

（三）新南方政策的进化

2020年开始，新冠疫情在全球范围大流行，给全球的经济和社会活动带来了剧烈的冲击和挑战。面对突如其来的全球公共卫生危机和由此引发的经济衰退，各国都开始积极寻找应对这场危机的方法。新南方地区也不例外，面临着包括新型冠状病毒应对及保健医疗合作需求、非接触经济，以及贸易保护主义深化、全球供应链重组、数字经济转型升级、数字差距扩大等国际环境的变化等新的合作需求。在此背景下，2020年11月12日举行的东盟峰会中通过了《东盟全面复苏框架》，作为实现社会经济稳步复苏的指导性文件，提出了经济复苏的路径和五大战略领域，其中包括提升卫生系统，加强人类安全，发展数字经济等，并强调了加强国际和区域的政策协调与合作，包括加强与东盟的对话伙伴展开合作，利用多边平台等。^①

为了共同应对急剧变化的国际形势与公共卫生危机，巩固新南方政策的成果，2020年11月12日的韩国-东盟首脑会议期间，文在寅提出了新南方政策的升级版“新南方政策 PLUS”，以新南方政策推出三周年为契机，将已有的合作项目升级为七大重点合作领域来适应变化的环境，具体指出了未来五年的实施战略（New Implementation Strategy）。七大重点合作领域包括：（1）全面的医疗卫生合作（2）共享韩国型教育模式，支援人力开发（3）双向的文化交流（4）打造互惠、可持续的贸易投资基础（5）支援共生型农渔村、智慧城市基础设施开发（6）未来产业领域合作（7）为了安全与和平的跨国合作^②。

升级版的新南方政策在基本保留了过去的计划，在以下几个方面做出了调整。第一，反映了疫情等变化的国际环境的需要和新南方地区最急需的需要，强调了公共卫生领域的合作，全面扩大了医疗卫生领域的合作规模；第二，强调了以人为中心的原則置于新南方政策 PLUS 的首要位置；第三，较新南方政策相比，合作领域更加合理，便于合作的开展，而且提出了每一项合作领域的更加具体和清晰的合作内容。韩国的新南方政策 PLUS 恰好反映了新南方地区对区域合作的需要，尤其是其中的全面的医疗卫生合作、无接触贸易、新兴产业合作等。

^① ASEAN Comprehensive Recovery Framework and its Implementation Plan , <https://asean.org/asean-comprehensive-recovery-framework-and-its-implementation-plan/>, accessed on Oct. 3, 2021.

^② 신남방정책특별위원회（新南方政策特别委员会），<http://www.nsp.go.kr/>, accessed on Oct 18, 2021.

此外，新南方政策推出后，韩国加快了对东盟地区的双边及多边自贸区的建设。2021年10月6日，韩国与柬埔寨正式签订自由贸易协定，这是韩国在推出新南方政策之后，第一次与湄公河地区国家签订自由贸易协定。接下来韩国也将继续扩大湄公河地区的市场，并加强这一地区的供应链，推进新南方国家的FTA网络建设。2021年10月26日在第22次韩国-东盟首脑会议上发布了韩国-东盟共同声明，声明中表示将把韩国-东盟的战略伙伴关系发展为实质性、活跃、互惠的关系等内容。

表1 韩国与新南方地区国家的双边FTA签订情况

FTA	状态
韩国-新加坡 FTA	已生效（2006）
韩国-ASEAN FTA	已生效（2007）
韩国-印度 CEPA	已生效（2010）
韩国-越南 FTA	已生效（2015）
韩国-马来西亚 FTA	第三次协商（2019）
韩国-印度尼西亚 CEPA	已签订（2020）
韩国-柬埔寨 FTA	已签订（2021）
韩国-菲律宾 FTA	已签订（2021）

来源：根据韩国FTA官方网站资料整理，<https://www.fta.go.kr/main/>，上网时间：2021年11月1日。

新南方政策出台至今4年时间，韩国通过不断探索，升级和完善了新南方政策，不仅扩大了新南方的范围和外延，也已经在地区战略的连接上取得了一定的成果，并通过及时、灵活地引入一些共同关注的地区议题，赋予了新南方政策新的合作动力。

二、韩国外交多边化的战略目的

第一，扩大经济地图和增加外交空间。首先是要通过外交多边化促进经贸合作伙伴的多边化，摆脱经济上依赖中国的结构。2017年韩国的对外政策环境首先是不确定的国际秩序与地区、国际挑战因素的增加，尤其是半岛局势紧张，域内国家之间的竞争深化，贸易保护趋势与本国优先主义扩散趋势导致国际合作基础遭到打击；而韩国因为总统弹劾，首脑外交经历了数月的空白，韩国急需在外交领域有新的进展。文在寅曾强调，“韩国政府的原则是以韩国的国家利益为优先的，而韩国的国家利益是和平”。^①因此，以国家利益为中心的外交和以国民为中心的外交是文在寅政府外交的指

^① 문재인: “수석, 보좌관회의 2017.8.14”, <문재인대통령 말·글 집>

导思想。但随着国内外环境的变化,韩国面临着如何在确保国家自主性的情况下维护安全、经济等在内的国家利益。从国际环境来看,中美两国又是韩国外交中比重最大的两个国家,韩国对中美经贸依赖程度高,韩国不想卷入中美战略竞争,但中美贸易摩擦与战略竞争的深化,韩国的外交空间迅速被挤压,也让韩国发现在经贸上过度依赖一个或某几个国家的潜在风险,韩国需要扩大外交对象以缓冲来自中美竞争带来的压力,提高外交自主权,改变被动局面。韩国外交向来重视以东北亚和欧亚大陆,为了突破这一局限性,韩国东北亚 PLUS 战略提出了“南方”和“北方”两个方向,同时开展。韩国与东盟在 1989 年建交,2019 年迎来了 30 周年,而在这 30 年里,韩国与东盟的贸易额增加 20 倍,人员往来增加了 40 倍,这是韩国在这一地区推行外交多边化的基础。

第二,营造和平与稳定的地区环境,在半岛问题上获得更多支持。半岛局势仍然处在极不稳定的状态下,半岛和平进程长期停滞,韩国外交需要可视的外交成果,为半岛和平创造良好的环境基础,但半岛周边关系接连恶化,又长期存在着被大国环绕的疲劳感。河内会谈破裂之后,半岛问题的解决未能找到新的突破口。而韩国一直以来,外交政策都主要集中在半岛地区,对其他地区的政策也都是基于对解决半岛问题而展开,但对东南亚地区的经济、政治影响力不足。所以,韩国希望能够通过外交多边化,得到更多支持半岛和平与稳定的力量,利用反对朝核的国家和地区多边合作平台,共同推动半岛和平进程的开展。东盟地区论坛中包括朝鲜,而且论坛还曾就半岛问题进行过对话。东盟地区对朝鲜的态度也较为友好,鉴于东盟一部分国家与朝鲜拥有传统友谊,朝鲜与这些东盟国家政治互信度较高。朝鲜希望通过东盟这个渠道,为朝鲜半岛危机进行“外交突围”,突破美国等国对其的封锁,拓展朝鲜在东盟的政治、安全和经济利益。因此依靠东盟,通过东盟地区论坛,发出朝鲜声音,争取国际社会的同情,将可能成为朝鲜外交的一个重要考量。韩国希望通过东盟地区的多边机制和和东盟国家与朝鲜之间的关系等引导朝鲜改革开放,或是请求共同履行联合国安理会决议,实施制裁和施压,保持韩国在解决半岛问题上的主导地位。

第三,随着国力的提升,需要建立面向世界的战略。2020 年,韩国 GDP 上升两位,重新回到全球前十,在此之前,韩国曾在 2004 年、2005 年连续进入全球前十之后,一直保持在前 20 的位置,在疫情冲击下也保持了较为稳定的经济,尤其是韩国工业竞争力更是从 1990 年的第 17 位上升到了 2018 年的第三位,超过了日本和美国,仅次于中国和德国位居世界第三。^①但与这种日益提升的经济实力相比,韩国一直以来以“东北亚”地区为主要对象的对外战略限制了韩国外交的范围和影响力。一直以来,韩国的对外战略主要集中于东北亚地区,尤其被韩国称为“周边四强”国家的中国、

(文在寅:“首席、辅佐官会议 2017.8.14”,《文在寅总统演讲与文章》),2018,p.314.

^① 산업연구원:“한국 제조업 경쟁력”(产业研究院:“韩国制造业竞争力”),2021, No.108,p.3.

美国、日本、俄罗斯是韩国外交战略中占据了绝对的比重，这也很直观地体现在韩国历年外交白皮书中有关东北亚地区内容的篇幅。随着韩国国家实力与国际影响力的提升，韩国一直以来缺乏一个超越东北亚地区的中长期战略，尤其是作为一个亚洲国家，也更需要这种以亚洲国家的身份放眼亚洲，或是更进一步的全球战略。但从现实考虑，东北亚地区仍然是对韩国对外战略中最重要的地区，因此如何平衡韩国对外战略中的东北亚地区和其他地区的战略布局就成为韩国外交中的课题。2021年7月2日韩国被正式列入发达国家，国民人均收入超过3万美元，2020年韩国国内生产总值以1.58万亿挤进全球前十，成为十大经济强国之一，这种国际身份的变化，让韩国对从地区国家到地区强国，再到世界强国的意志更加强烈。韩国需要摆脱大国的“边缘”位置，构建一个符合其经济实力与国际影响力的地区和全球战略，而不仅仅是参与其他大国全球战略的一部分。^①

第四，打造海洋与陆地结合的世界强国。韩国位于大陆与海洋的交叉点，被大国环绕，是一个连接大陆与海洋的桥梁国家，这是地缘政治上的优势。^②韩国造船业在一直保持全球领先地位，船企订单量也仅次于中国，具有全世界最先进的新型船舶制造技术，韩国并没有利用这种优势打造一个韩国型海洋强国的战略。外交多边化战略下，尤其是新南方政策，显著增加了韩国在海洋领域的合作议题。目前，韩国正通过与东盟国家的合作，扩大在海洋领域的安全、开发与合作，打造“韩国-海洋东南亚合作”形成与韩国-湄公河地区国家合作均衡的发展。2020年7月17日，文在寅总统曾提出了“利用韩国三面环海的优势，在2030年建成世界第五大海上风力强国”的目标。^③2021年9月文在寅总统访问三星重工船厂时表示，“韩国是世界上最优秀的造船强国。在世界船舶市场取得第一的订单业绩，特别是在大型集装箱船、LNG运输船、超大型原油运输船等环保、高附加值船舶上具有独一无二的竞争力”。^④2021年11月2日韩国KBS纪录片频道播出了“以航空母舰打开海洋强国之梦”，虽然在刚刚结束的国防委员会全体会议中决定将轻航母的预算从72亿韩元缩减到5亿韩元，但韩国仍表示将坚持在2033年实现拥有航母。

三、韩国外交多边化的战略逻辑

第一，合作博弈。中韩建交以来，中韩两国关系发展迅速，尤其是在经贸领域依赖日益加强，

^① 문재인: “2018 무술년 신년 인사회”, <문재인대통령 연설문집 제1권(하)>(文在寅: “2018 戊戌年新年见面会”, 《文在寅总统演说文集第一卷(下)》), 2018, p. 170.

^② 문재인: “2017년도 재외공관장 만찬 간담회”, <문재인대통령 연설문집 제1권 하>(文在寅: “2017年度驻外公馆长晚餐座谈会”, 《文在寅总统演说文集第一卷(下)》), 2018, p. 136.

^③ “文대통령 “2030년 세계 5대 해상풍력 강국 도약 목표” (“文总统, 2030年实现世界第5大海上风力强国”), <https://www.donga.com/news/article/all/20200717/102023526/1>, 上网时间: 2021年11月1日。

^④ “한국-모잠비크 FLNG 선 출항 명명식 축하” (《在韩国-莫桑比克 FLNG 船启航命名仪式上的贺词》), <https://www1.president.go.kr/articles/11470>, 上网时间: 2021年11月15日。

中国成为韩国最大的贸易伙伴，但在政治外交领域，韩国却与美国保持着同盟关系，这种关系形成了一种韩国在政治安全上依赖美国，但在经济上依赖中国的结构。但随着中美之间关系的微妙变化，而这种结构也给韩国带来了困扰，韩国经常处在一个需要在韩美同盟与中韩战略合作伙伴关系中寻找平衡的位置，以保持自己在中美之间的战略地位。但在中美战略竞争背景下，韩国在中美之间“两面下注”的政策选择范围不断缩小，在处理韩美关系上，韩国同样面临着一种困境，即韩美同盟和完全自主权的问题。在处理中韩关系上，韩国面临的困境是如何减小对华依赖，但同时让中国在半岛问题上发挥作用。因此，如何平衡中美关系和韩美同盟成为韩国的难题。如果把韩国在中美之间的“两面下注”理解为在对外政策图谱中“制衡”和“追随”为两端的中间进行选择，来实现自身利益的最大化^①，但韩国要想将国家利益最大化，应推出配套的对外经济政策，首先将集中于特定国家的贸易结构多边化，降低外在危险，也就是说比起在两端的中间进行选择，更应该通过增加参与这与增加共同关注的议题，将零和博弈转变为强调“团体理性”的合作博弈。

第二，开放式地区主义。韩国外交多边化反映了韩国对过去的对东南亚或亚洲地区外交的一种反思。过去，韩国历届政府都提出了地区政策，卢泰愚政府的东北亚和平协议会(Consultative Conference for Peace in Northeast Asia)、金泳三政府时期的东北亚多边安全对话(Northeast Asia Security Dialogue)、金大中政府时期提出了东亚共同体、卢武铉政府时期提出了和平与繁荣的东北亚时代、李明博时期提出了新亚洲构想，朴槿惠时期提出了东北亚和平合作构想。其中除了金大中时期的构想主要对象国中包括东盟地区，李明博时期的新亚洲构想以较为广泛的亚洲地区为构想的对象，其他的构想主要是围绕着东北亚地区开展，而且过去的地区主义政策的特点是自我为中心的、自贸协定为中心的，尤其是以中国、美国、日本、俄罗斯等几个周边大国，以及对朝鲜为主要政策对象，对“新南方”地区一直以来并没有成为韩国对外政策的重点，在韩国对外战略中的比重一直较小，没有以“新南方”地区为对象进行战略性的规划，而且实践上并没有提出具体的行动方案，也没有从战略高度来进行远景规划和构想，政权更替后前后政策缺乏连续性，往往上一届政府的政策到了这一届政府就不了了之。国家的对外战略要考虑到国家实力，国家实力也会带来海外利益的扩大，而韩国也需要将自己的对外战略范围进行调整。文在寅政府的“东北亚 PLUS 责任共同体”构想基本上延续了卢武铉时期的构想，在此之上进行了升级。“东北亚 PLUS”仍然将东北亚地区视为关乎韩国生存的核心地区，但以“PLUS”无限延展了东北亚地区的范围，也就是不被“东北亚”这个概念限定在一个有限的空间里，突破韩国对外战略中传统上的东北亚地区框架，从而打造一个开

^① 刘阿明：“两面下注与行为调整——中国-东盟在南海问题上的互动模式研究”，《当代亚太》，2011年5期，第61页。

放的多边合作平台。^①

第三，利用现有平台，通过并存与连接政策，推进共生型多边化。过去，韩国曾提出过东北亚均衡者、仲裁者，但在外交多边化构想下，更加青睐“桥梁者”的角色。首先可以以新南方政策为平台尝试连接地区内各个国家的地区战略，也可以通过地区内的多边合作平台与地区外部进行连接，例如利用 RCEP 这个平台进行部分合作领域的对接。当前新南方地区已经有马来西亚的“东方政策”、印度的“新东方行动”、文莱的“2035 宏愿”、“泰国 4.0”，韩国正通过积极寻找连接点来形成一个新南方地区的战略合作网络。中国在 2013 正式提出“一带一路倡议”，构成“一带一路”的“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”与韩国的“新北方政策”，以及“新南方政策”，以及“面向未来”、“以人为本”等内涵存在着高度的一致性。此外，在地理空间上，合作对象；合作领域；合作模式上，都是一开放的平台，进行双边与多边合作；未来目标，都致力于促进区域经济一体化，共同繁荣，推动地区共同体的构建。韩国外交部表示，在 2021 年 4 月 3 日举行的韩中外长会谈中，两国首脑就一带一路和新南方政策达成共识，决定采纳韩中经济合作共同计划，加快推进中韩自贸协定第二阶段谈判。

四、 评价与展望

在过去的韩国-东盟关系发展中，韩国的外交目标主要是经济领域的合作与在半岛问题上引导东盟国家支持韩国，对朝鲜进行批判，对经济利益与有限权力的追求是韩国对东盟外交的核心动因。^②并且，韩国的对东南亚政策以建立对话关系周年纪念的访问和 APEC、10+3 的等多边活动为契机进行的会晤。一次性活动较多、不够深入、没有整体规划；韩国的外交目标主要是经济领域的合作，在半岛问题上引导东盟国家支持韩国；对经济利益与有限权力的追求是韩国对东盟外交的核心动因。但新南方政策在空间上强调了的整体性，是高度一体化和相互关联的区域；新南方政策作为外交多边化网络的一环，推动重塑韩国外交，被放在了更大的框架下，而非仅仅是地区战略或是应对中美战略竞争的产物。时间上强调了渐进性，并非一次性的战略，而是一个逐步进化的过程，在这一过程中逐渐调整和探索（战略模糊、对待印太战略和态度）。结构上强调了的合作性，地区内互补优势得到了很好的利用。

但也要看到“新南方政策”等外交多边化政策的问题与不足。第一，新冠肺炎疫情，新冠疫情

^① 이대우: <동북아플러스 책임공동체 구상>, 세종연구소 (Lee Daewoo: 《东北亚 PLUS 责任共同体构想》, 世宗研究所), 2019, p.83.

^② 김형중: “코로나 19 감염증 사태와 신남방정책: 아세안을 중심으로”, <동남아시아연구> (Kim Hyungjong: “新冠肺炎与新南方政策: 以东盟为中心”, 《东南亚研究》), 2020, Vol.130, No.3, p.38.

是新南方政策顺利开展的一大障碍因素。新南方地区国家人口超 20 亿，疫情治理还是跨国问题，如何平衡新冠疫情治理与经济合作是当前面临的挑战。病毒的扩散分国界，应对新冠疫情也绝非一个国家的事，尤其“新南方政策”以构建共同体的目标，必须拿出超越国家的应对方案，如果不能有效治理疫情，那么其他领域的交流与合作都将面临阻碍。第二，还有内部平衡问题：新南方国家中，多为韩国 ODA 对象国，新南方政策出台后对东盟整体投资虽提升，但主要集中于新加坡、越南，其他国家投资额反而降低，如何解决这种不平衡？^① 第三，2017 年 11 月美国正式发表了“印度-太平洋战略”，以此作为其新的对亚洲战略，之后又陆续发布了《国家安全战略》、国家国防战略、印度太平洋战略报告，强调了印太地区的地缘政治重要性，并大力推进与日本、澳大利亚、欧洲等国家加强在这一地区的合作，美国在多种场合邀请韩国加入到印太战略，但韩国对印太战略一直没有正面回应，保持着较为谨慎的“战略模糊”的态度。2019 年 6 月，在韩美首脑会谈中，提到寻找新南方政策与印太战略的连接点，在之后的首脑会谈中也进一步确认了这种态度。这也引发了对韩国是否已经“选边”美国的疑问。对于韩国一直保持“战略模糊”或是“战略平衡”的态度下，美国也可能进一步向韩国施压，逼迫韩国“选边站队”，或者有可能会将韩国边缘化。

过去韩国历届政府都推出了针对东南亚地区的政策，新南方政策已经推出 4 年，相比下呈现出了持续性、进化的特征。而且从 2020 年发布的面向未来五年的 PLUS 政策来看，还将具有相对长期的特征。新南方政策中，多次强调“面向未来”的价值，尤其是新南方政策 PLUS 中的“PLUS”就意味着未来更多的空间与可能性。因为无法准确预测中美战略竞争将会具体何时呈现出何种状态，韩国必须首先推动构建一个对自己有利的全新的地区主义秩序，在这一秩序当中，中美战略竞争也只是韩国需要应对的一部分。在推动以外交多边化扩大战略空间的同时，外交结构更加复杂化，韩国需要机智、灵活地处理与当前各个地区多边合作的关系和地区问题，基于制度的地区秩序，管控大国中心的地缘政治方案，这也将极大地考验韩国外交的韧性。

^①2020 年韩国对新加坡和越南的投资额相加占韩国对新南方地区 11 个国家投资总额的 66.2%。신남방정책특별위원회: <신남방지역 경제·무역·투자 통계집> (新南方政策特别委员会:《新南方地区经济、贸易、投资统计集》), 2021.6, p. 36.