

美国在日韩冲突中的联盟管理策略^{*}

姚寰宇^{**}

【内容提要】 日本和韩国是美国在东亚地区最重要的盟友，两国关系的稳定对美国东亚乃至全球战略的推进有着重要影响。从两国建交开始，日韩两国龃龉不断，美国也积极参与到对日韩冲突的管理之中。美国对日韩冲突的管理有着深刻的安全和地位考量，其出发点并非帮助日韩的彻底和解，而在于维护自身的利益。美国对日韩冲突的管理策略受到日韩冲突的类型和进程等因素带来影响。在具体的管理过程中，美国的政府官员、国会、智库等不同主体都参与到管理进程中，通过多种方法，从直接管理和间接管理两个层面，推动管理策略的生效。受到管理动力和限制的影响，美国对日韩冲突在“止损”和“增益”两个维度有着不同的效果。2012年以来，日韩两国进入到新一轮的冲突对抗之中。期间美国奥巴马政府、特朗普政府和拜登政府都采取了积极的措施，参与到对日韩冲突的管理进程中，但取得了不同的效果。深入了解美国在应对日韩冲突中的联盟管理策略，可以帮助我们更好地理解美国大战略如何通过联盟体系落地生根，也能加强我们对当代日韩关

* 本文系笔者主持的“中国人民大学2024年度拔尖创新人才培养资助计划”项目成果。感谢《世界政治研究》审稿专家对本文的指导和宝贵意见，笔者文责自负。

** 姚寰宇，中国人民大学国际关系学院博士研究生。

系和东亚国际秩序变动的理解和把握。

【关键词】 美日韩关系 联盟管理 日韩关系 美国东亚政策
印太战略

一 引言

联盟体系一直是美国引以为傲的优势，也是其实现对外战略目标、维护国家安全、维系霸权地位的重要手段。自奥巴马政府以来，美国逐渐从旷日持久的反恐战争中抽离，将主要力量集中于亚太和印太地区，开始专注于同中国的大国竞争。^① 在美国大战略的转变过程中，美国联盟体系也在进行调整以满足美国战略目标的需要。在这一过程中，日韩两国的冲突与矛盾为美国整合盟友力量、协调盟友目标带来了挑战。日韩两国位于中美大国竞争的最前沿，且对于解决朝核问题、稳定美国主导下的东亚地区秩序具有不可替代的作用，但日韩两国的冲突却在一定程度上阻碍了美国大战略的布局。

2012年以来，日韩两国关系几经起伏。一方面，在过去十年间，日韩两国签署了诸如“慰安妇协定”、军事情报保护协定（General Security of Military Information Agreement，后文简称GSOMIA）等历史性的合作协议，双边合作取得了一个又一个突破。但另一方面，这些突破性的双边合作又不断被推翻，双方不仅在历史问题、领土问题、经贸问题甚至安全问题上直接对抗，严重时甚至处在兵戎相见、外交关系破裂的边缘。

2023年3月1日，在纪念反抗日本殖民统治而爆发的韩国独立运动104周年纪念仪式上，韩国总统尹锡悦公开宣布“日本已经从军国主义侵略者变成了与韩国有着共同价值观的合作伙伴”，并强调美日韩三边合作的重要性；^② 随后3月6日，韩国时任外长朴振正式公布“以第三方代为赔偿的形式来向‘二战’期间被日本强征的韩国劳工做出赔偿”的方案，阶段性地解决了两国自2018年以来

① 左希迎：《威胁评估与美国大战略的转变》，《当代亚太》2018年第4期，第4—50页。

② 정책홍보담당관실, 「윤석열 대통령 제104주년 3.1절 기념사」, 외교부, 2023 - 03 - 01, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=369829.

在强征劳工这一历史问题上的冲突。^① 同年3月16日，韩国总统尹锡悦访问日本，在联合记者会上，两国宣布在12年后重启双方首脑的“穿梭外交”，同时，日本宣布解除对韩国的贸易限制，韩国也撤销在世界贸易组织对日本的上诉，双方在安保、经贸、外交等领域达成广泛共识，并一致同意进一步推进日韩、美日韩合作，应对共同威胁。^② 此后，日韩关系不断改善，美国也借机升级美日韩三国合作内容和形式，通过“戴维营峰会”搭建了“三边安全机制”，美日韩高层互动频繁、战略协调增强、安全合作不断深化、经济合作日益增强、沟通机制更加健全。^③ 这些进展在一定程度上标志着日韩两国自2012年以来起伏不断的双边关系再次以日韩双边关系的改善、美日韩三边合作的加强而告一段落。

正如美日韩三国领导人在《戴维营精神》的联合声明中所言，“这是三国领导人坚定决心的产物，也是三方关系新篇章的开始”^④，美日韩三边关系的强化、日韩两国“重归于好”，既是美国所乐见的结果，也是美国数年来努力进行联盟管理、调停双方冲突的重大成果。实际上，美国并非在最近十年才开始介入管理日韩冲突。从当代日韩关系的缘起来看，日韩两国的建交及随后形成的日韩关系“1965年体制”的维持，背后都离不开美国的努力。尤其是当日韩两国陷入冲突状态时，美国也时常参与到冲突的管理工作之中。

那么，美国是如何管理日韩冲突的呢？在美国如何对日韩冲突进行管理这一具体问题上，从既有文献对相关事实的记录中大致可以归纳为如下内容：第一，营造良好的和谈氛围，劝谈促和，这类方法侧重于描述美国采取诸如穿梭外交、公开呼吁等相对温和的策略。^⑤ 第二，厉行禁止，划定红线，这类方法侧重于描

① 이정현 「‘강제징용’ 배상은尹 대통령의 결단」, 『주간조선』 2023.03.06, <http://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=24833>.

② 「[전문] 한일정상 공동기자회견 발표문」, 연합뉴스, 2023.03.16, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230316170600001>.

③ 凌胜利：《美日韩三边合作的强化及其前景》，《当代美国评论》2023年第4期，第44—63页；姚寰宇、周文星：《美日韩“三边安全机制”的动向及影响》，《现代国际关系》2023年第11期，第63—83页。

④ “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>.

⑤ Victor D. Cha, “Bridging the Gap: The Strategic Context of the 1965 Korea-Japan Normalization Treaty,” *Korean Studies*, vol. 20, 1996.

述美国在管理冲突时采取的强硬策略,如将美日、美韩双边的议题与日韩关系相关联、通过外交部门或立法部门发表强硬言辞等。^① 第三,认为美国会对某一方进行偏袒,对另一方进行施压,即“挺日压韩”或“逼日援韩”来促成双方合作,这类方法在不同研究者视角中有所不同。一部分学者侧重于认为美国更多的是默许日本的行为,而规劝韩国进行让步,^② 另一部分学者则更强调美国为减轻联盟负担,要求日本分担援助韩国的任务而逼迫日韩修好。^③ 此外,还有文献从美国对日韩冲突的态度上进行探究,例如有研究仔细描述了美国在东亚的历史问题上采取的四种模式,^④ 并探讨不同类型所表现出的差异。

上述研究都很好地关注到美国在日韩冲突的化解中所发挥的作用,也为后续的研究奠定了一定的基础。但是,从整体来看,对美国在日韩冲突中所发挥的作用、美国如何管理日韩冲突这一话题的研究数量较少,且大多数研究都是将美国作为日韩关系中一个次要因素进行考察——不同的研究都不约而同地将美国化身为日韩两国无法解决冲突时的“救世主”,却很少考察美国为什么会介入其中,以及美国对日韩冲突的管理措施如何生效。同时,既有研究针对美国的描述分散在各个时段、各个事件之中,缺乏前后连贯的叙述与分析。从实际情况来看,美国对日韩冲突的管理是十分精巧的外交安排。具体分析美国在管理日韩冲突政策的决策背景、限制因素和生效机制,才能帮助我们更好地理解美国的联盟管理何

① 李鍾元:「韓日会談とアメリカー「不介入政策」の成立を中心に」、『国際政治』1994 卷 105 号、1994 年、163—181 頁。

② 박진희:「미국 국무부 재외공관문서(RG 84)와 한일회담」, 『사학연구』, 115호, pp. 423 - 462. 李成日、金永皓「한일관계 딜레마의 근원, 구조 및 전망」, 『지역사회 현안과 담론』 19권0호, 2020, p. 5. 李鍾元「日米韓トライアングルの初期形成—外交史と理論研究の交錯」, 『アジア太平洋討究』第 33 号、2018 年、19—41 頁。奥蘭秀樹「文在寅政権による正統性の追求と日韓関係」, 『アジア研究』66 卷 4 号、2020 年、39—59 頁。Gilbert Rozman, ed., *U. S. Leadership, History, and Bilateral Relations in Northeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

③ 石田智範:「日米関係における対韓国支援問題、一九七七一—一九八一年」, 『国際政治』第 176 号、2014 年、14—28 頁; 宋成有、李寒梅:《战后日本外交史(1945—1994)》, 世界知识出版社 1995 年版, 第 298—299 页; 沈定昌:《韩国外交与美国》, 社会科学文献出版社 2008 年版, 第 119 页; 徐建华:《试析肯尼迪时期美国对外援助政策的制度化》, 《武汉大学学报(人文科学版)》2013 年第 3 期, 第 70—73 页; 조아라:「한일회담 과정에서의 미국의 역할: 케네디 정권기 청구권 교섭을 중심으로」, 『일본비평』10호、2014년, pp. 270 - 339.

④ 分别是积极脱离(actively disengage)、消极脱离(passive non-engagement)、消极介入(passive engagement)、积极介入(active engagement)。参见 Cheol Hee Park, “U. S. Strategic Options in the Historical Controversy between Its Allies,” in Gilbert Rozman, ed., *U. S. Leadership, History, and Bilateral Relations in Northeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

以生效，以及为何有效。

近年来，美国对日韩冲突的管理对其战略布局和我国的周边环境影响深远。美国如何管理日韩冲突？美国对日韩冲突的管理有着哪些特征？美国对日韩冲突的管理如何生效？有鉴于此，本文试图将美国放置在日韩冲突问题的聚光灯之下，在已有研究和史料的基础上，通过对美日韩三国大量一手文献资料的梳理，对美国管理日韩冲突的措施进行较为全面的分析和呈现。首先，本文将从理论的视角出发，分析美国管理日韩冲突的决策背景、影响因素和不同角色所发挥的作用，构建美国对日韩冲突管理的政策作用机制。其次，本文将近年来美国对介入管理日韩冲突的历史进行分阶段的梳理，以2012年美国“重返亚太”以来几届政府对日韩冲突的管理为重点，阐述美国的决策背景以及所采取的具体措施，试图全面展现美国如何在这段时间实现对日韩关系的管理。最后，本文将对这一研究带来的启示进行总结，以帮助我们更好地分析和理解当下美国联盟体系的发展，把握日韩关系发展乃至东亚地区局势变动的脉搏。

二 美国管理日韩冲突的动力与限度

基辛格指出，联盟有效必须具备四个条件，分别是共同的目标、共同的政策、合作时必要的技术手段和对不合作的制裁，在美国“二战”后组建的联盟体系中，东北亚地区的联盟体系则在这几个方面显得捉襟见肘。^①就美日韩之间轴辐式双边联盟体系而言，这种不足是联盟结构所决定的——两对双边联盟中的三个国家，本身就难以像北约一样在目标、政策、合作上达成一致，遑论日本与韩国的宿怨深厚。但也正是这种不足，才让美国对日韩冲突的管理更具有意义。美国通过对日韩冲突的管理，可以极大地减少日韩两国之间的冲突对美国联盟体系的内耗，让日本和韩国能够更好地服从和支援美国的目标、政策，维护美国的安全利益和地位。但是，从另一个角度看，美国对日韩冲突的管理，并非起源于解决日韩冲突本身，而是为了维护自身的利益——美国是以解决日韩冲突作为维护自身利益的手段，而非以解决日韩冲突为目的。那么，美国管理日韩冲突的动力究竟是什么？美国对日韩冲突的管理又呈现出怎样的

^① 亨利·基辛格：《美国对外政策（论文三篇）》，上海：上海人民出版社1972年版，第47页。

特征与局限呢?

(一) 美国管理日韩冲突的动力

联盟作为国家维护自身安全、应对外部威胁的产物,其有效运转可以帮助联盟成员更好地应对外部威胁。在不对称联盟中,联盟的主导国决定联盟的整体目标,并维持和提升联盟体系的实力地位。^① 威胁评估往往是一个国家战略行为的起点,^② 国家整体的宏观战略和具体的地区战略在一定程度上是对外部威胁的反应。因此,美国对日韩冲突的管理策略并不是独立存在的,而是根植和服务于美国整体的大战略和联盟战略。从美国的角度看,美国进行联盟管理的需求是由美国的总体战略目标以及联盟关系在其中的定位决定的。^③ 而美国主导下的美日同盟、美韩同盟首先需要应对在东亚乃至全球出现的威胁,以此维护美国的安全利益;同时,美国主导下的东亚联盟体系是美国在亚太地区地位的象征,即日本和韩国作为美国同阵营的盟友,应该能够促进和维护美国在该地区的地位。具体而言,当日韩两国的冲突影响到美国在安全和地位的目标,使美国无法很好地解决外部威胁、无法稳固地维持在东亚地区的地位时,美国自然会对日韩冲突进行管理。

1. 安全考量与美国对日韩冲突的管理

美国对日韩冲突进行管理的目的首先在于维护安全利益。正如摩根索所言,国家利益是主权国家对外活动的出发点和落脚点,是国家外交行为的动因。^④ 美国外交政策的特点之一,就是能够确定国家整体利益,辨别不同的政策选择,并且能把政策选择的意义与国家利益的目标联系起来。^⑤ 其中,安全利益是国家利益的基础,只有安全利益得到一定程度的满足时,其他的国家利益才可

① 李泽:《战略行为匹配程度与美国亚太联盟凝聚力》,《世界经济与政治》2019年第1期,第138页。

② 唐世平、左希迎:《理解战略行为:一个初步的分析框架》,《中国社会科学》2012年第11期,第186—187页。

③ 刘丰:《美国的联盟管理及其对中国的影响》,《外交评论》2014年第6期,第93页。

④ 汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》,徐昕等译,北京:北京大学出版社2006年版,第3页。

⑤ 秦亚青:《霸权体系与国际冲突:美国在国际武装冲突中的支持行为(1945—1988)》,上海:上海人民出版社1999年版,第92页。

能得以实现。^①而军事在美国的大战略中占据主要地位，联盟作为美国军事的核心要素，其稳定与否更是影响着美国的国家利益。^②

当日韩之间的某些冲突议题损害和阻碍了美国整体安全战略的调整与推进时，美国更倾向于介入管理日韩冲突，以维护自身的安全利益。例如，日韩两国在诸如慰安妇问题等历史议题上的冲突虽然并非两国之间的安全议题，但有时形成的负面民意却严重影响着美国安全战略的推进（如李明博和朴槿惠时期慰安妇议题阻碍了日韩军情保护协定的签署）。而其他冲突，对日韩两国而言，虽然可能发生在安全领域（例如日韩之间的雷达照射事件），但由于没有影响到美国的安全利益，因此美国则更可能选择不积极介入。

2. 地位诉求与美国对日韩冲突的管理

美国对日韩冲突进行管理的目的还在于维护自身的霸权地位。“二战”结束以来，美国始终将维持和防止其他大国挑战其优势地位作为其全球战略的核心目标。^③“二战”后，美国作为全球的霸权，其整体的国家利益就包含维持霸权国与系统中其他国家——尤其是主要挑战国或者潜在挑战国的相对优势的权力地位，这甚至可以视为霸权国在整个霸权时期的根本国家利益，^④美国是不能够允许在亚欧大陆上出现自己的挑战者存在。^⑤就联盟本身而言，联盟不仅关乎美国的安全利益，是美国的“共和国之盾（Shields of the Republic）”，更是美国所领导的所谓“自由世界”阵营的象征。^⑥在霸权护持与防范对手的视角下，美国联盟管理的核心目标之一就在于维持美国所代表的政治体制和理念优势。霸权国在维持地位时具有维持现状的强烈偏好，^⑦这种现状并非整个国际（或地区）系统

① 阎学通：《中国国家利益分析》，天津：天津人民出版社1996年版，第23页；门洪华：《中国国家利益的维护和拓展》，《国际观察》2015年第6期，第17页。

② 郭树勇：《美国大战略的理论图景与历史逻辑》，《美国研究》2005年第1期，第114页。

③ 楚树龙、荣予：《美国政府和政治（下册）》，北京：清华大学出版社2011年版，第1667页。

④ 秦亚青：《霸权体系与国际冲突：美国在国际武装冲突中的支持行为（1945—1988）》，第111页。

⑤ 布热津斯基：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海：上海人民出版社2015年版，第2页

⑥ Mira Rapp-Hooper, *Shields of the Republic: The Triumph and Peril of America's Alliances*, Cambridge: Harvard University Press, 2020.

⑦ 刘丰：《美国的联盟管理及其对中国的影响》，第90—106页；蒲晓宇：《霸权的印象管理—地位信号、地位困境与美国亚太再平衡战略》，《世界经济与政治》2014年第9期，第42页；韦宗友：《地位焦虑与美国对华战略竞争》，《国际观察》2022年第3期，第70—96页。

的现状,而是维持相对地位优势的现状,^①即更倾向于随着国际(或地区)局势的变动,动态保持自身和盟友在某一个地区内的相对优势。正如迈克尔·格林(Michael Green)所言:“如果美国的战略文化有个中心主题的话,那就是美国不会容忍任何其他强国单独在亚洲和太平洋地区实施霸权控制。”^②这为美国管理日韩的动机提供了很好的解释。

当面临外部环境的变动时,维持联盟体系所象征的制度和阵营优势,实际上是美国维护霸权地位、进行霸权印象管理的一部分。这也为美国解决日韩冲突提供了充足的动机。因此,本文认为,在美国霸权地位处于相对衰落或劣势时,管理联盟体系内部的冲突,使联盟体系表现出形式上的团结以体现自身阵营的优势地位,是霸权护持的一个重要手段。当地区局势发生变化,美国认为自身的阵营在比较中处于劣势时,此时会认为自身地位受到威胁,从而倾向于选择管理日韩冲突。但是,从另一个角度而言,美国对日韩冲突的管理远非以解决冲突、实现日韩的真正和解为目的,而是为了维护自身的安全利益和霸权地位。

3. 经贸科技与美国对日韩冲突的管理

近年来,随着美国国家安全战略的转变,经济与产业安全日益成为美国管理日韩冲突的重要动力。自奥巴马第二任期以来,美国开始逐渐将国家安全战略从应对反恐战争转向大国竞争——尤其是针对中国的大国竞争,这一转变在特朗普政府执政期间得以最终成型。^③与传统的大国竞争不同,中美之间的大国竞争,不仅局限在军事安全领域,更体现在中美两国在产业政策和尖端技术方面。^④调动日韩团结一致在各个领域进行“去对冲”并站队美国,对于美国维护自身经济安全、实现其整体战略目标有着重要意义。^⑤

一方面,在核心的科技、经贸、产业等方面,日韩两国本身就具有较强的产

① 秦亚青:《霸权体系与国际冲突:美国在国际武装冲突中的支持行为(1945—1988)》,第123页。

② Michael Green, *More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783*, New York: Columbia University Press, 2017, p. 5.

③ 左希迎:《美国国家安全战略的转变》,北京:中国社会科学出版社2020年版,第106—184页。

④ Michael J. Mazarr, “This Is Not a Great-Power Competition: Why the Term Doesn’t Capture Today’s Reality,” *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/not-great-power-competition>; 吴心伯:《论中美战略竞争》,《世界经济与政治》2020年第5期,第103页;雷少华:《超越地缘政治——产业政策与大国竞争》,《世界经济与政治》2019年第5期,第131—154页。

⑤ 高鹏、朱翊民:《去对冲:美国亚太盟国的战略转向》,《外交评论》2024年第2期,第80—104页。

业和科研创新能力，可以弥补美国在某些领域的不足。例如，三个国家在国家量子技术战略和能力上已大致互补，美国在量子感知方面领先，日本在量子通信方面表现出色，韩国在量子计算领域取得进展。^① 而日韩两国在造船、半导体和芯片制造等方面更是能够帮助美国补足短板。^②

另一方面，将日韩两国从依赖于中国的产业链中“剥离”，不仅能够帮助美国围堵和遏制中国相关产业的发展，更能够帮助美国建立以自身为核心的“韧性供应链”（resilient supply chain）。在持续数年的新冠肺炎疫情期间，美日韩三国都不同程度地因疫情、制裁等问题在关键矿物、核心原材料上遭受供应链中断的影响。日韩两国在半导体等领域的贸易战也让美国在相关核心产业的稳定、原材料供给等方面受到负面影响。^③ 因此，从经贸、科技的角度而言，美国管理日韩冲突不仅可以减少自身因日韩两国争端而被波及受损，还能够帮助打造更加紧密、多元的盟伴体系，推动美国盟伴体系合作向经贸、科技方面拓展。

（二）美国管理日韩冲突的影响因素

美国对日韩冲突的管理，从外交操作上实际是一种冲突调停的过程。冲突调停的相关研究指出，调停者能否成功调停冲突，一方面取决于调停者自身的实力，包括调停者在冲突双方中的接受度；另一方面也取决于冲突本身的进展，^④ 即美国需要在考虑日韩冲突本身进程的情况下，以不被冲突方反感的方式介入管理。

1. 日韩冲突类型对美国管理的影响

从冲突议题来看，日韩冲突也可以从高政治（high politics）和低政治（low

① Lisa Curtis, Evan Wright and Hannah Kelley, *Forging a New Era of U. S. -Japan-South Korea Trilateral Cooperation: The Key to a Stable, Secure Indo-Pacific*, Center for a New American Security, March 21, 2024, <https://www.cnas.org/publications/reports/forging-a-new-era-of-u-s-japan-south-korea-trilateral-cooperation>,。

② Ken Moriyasu, “U. S. seeks to revive idled shipyards with help of Japan, South Korea,” *Nikkei Asia*, March 4, 2024, <https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/U.S.-seeks-to-revive-idled-shipyards-with-help-of-Japan-South-Korea>.

③ Samuel M. Goodman, Dan Kim and John VerWey, *The South Korea-Japan Trade Dispute in Context: Semiconductor Manufacturing, Chemicals, and Concentrated Supply Chains*, U. S. International Trade Commission, October 1, 2019, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3470271>.

④ Saadia Touval, “The Superpowers as Mediators,” in Jacob Bercovitch and Jeffrey Z. Rubin, eds., *Mediation in International Relations Multiple Approaches to Conflict Management*, The Macmillan Press Ltd, 1992, p. 223; 漆海霞：《国际斡旋的成败分析》，《国际政治科学》2005年第4期，第24—51页。

politics) 两个层面进行划分。高政治领域的冲突,如两国军事安全合作的停滞与倒退、军队间的摩擦、领土纠纷,等等;低政治领域的冲突,如因日本方面不当的历史态度和政策以及韩国方面因历史问题产生的民族情绪有关的冲突,以及经贸、产业方面的冲突。但是,与现实主义者的假设不同,日韩冲突并非完全是“高政治决定低政治”,反而往往是因为低政治冲突的议题扩散至高政治冲突的议题。针对日韩之间的冲突,美国会根据不同的议题,有着主动不介入(actively disengage)、被动不介入(passive non-engagement)、被动介入(passive engagement)和主动介入(active engagement)四种策略。^①但是,在低政治议题——如历史问题这一决定日韩两国冲突的根本性议题上,美国仍然以不介入为主要立场,而在安全相关的领域则更为积极。^②

美国之所以在面对低政治议题时主要采取不介入的立场,背后体现出美国面临着诸多的限制。美国在管理日韩冲突时需要谨慎设计介入的方法,防止过度介入引起日韩两国国内的反感和反噬。自日韩建交谈判开始,美国就清醒地认识到“欲速则不达”。一方面,美国过度地干涉不仅无法起到帮助日韩和解、缓解双方冲突的目的,还会让自身成为两国国内民族主义势力和反对势力的靶子,激发两国国内的反美情绪,甚至反过来影响美日同盟、美韩同盟的稳定。同时,美国的表态在日韩两国可能会产生不同解读,从而产生美国“偏袒”的印象,从而损害美国在日韩两国国内的形象。前联合国军总司令部代表、美国对日问题顾问威廉姆·塞巴尔特(William J. Sebald)就认为,“日韩谈判应在没有美国干涉的情况下作为两国双边谈判进行……美国参与而不给双方自主解决问题的机会,只会产生误解而不是善意”^③。前美国负责远东事务的助理国务卿约翰·艾利森(John. M. Allison)则更一针见血地指出:“日韩两国缺乏建立持久关系的基础……美国方面为了调停而提出的解决日韩两国分歧的方案,即便被日韩两国所

① Cheol Hee Park, “U. S. Strategic Options in the Historical Controversy between Its Allies,” in Gilbert Rozman, ed., *U. S. Leadership, History, and Bilateral Relations in Northeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

② 李杵:《同盟管理的两难困境:以美日韩三边关系为例》,《当代美国评论》2019年第3期,第61—79页。

③ 参见 Webb to SCAP TOKYO, September 19, 1951, 694.95B/9-1951, RG59, Decimal File, 1950-54, *National Archives*; Tokyo (Sebald) to SecState, October 3, 1951, 649.95B/10-351, RG59, Decimal File, 1950-54, *National Archives*.

接受，但也只是产生短暂且肤浅的效果，未来双方都会因此指责美国。”^① 另一方面，美国的过度介入可能会被日韩两国反向利用，让日韩两国以改善彼此关系为借口，要挟美国在其他领域让步。例如，在日韩建交谈判期间，前美国国务卿杜勒斯（John Foster Dulles）指出，在日韩冲突的调停问题上，美国任何过度的介入，都会让韩国认为美国对日韩和解高度重视，从而在其他议题上提出无理请求，^② 这对美国而言反而得不偿失。

2. 日韩冲突进程对美国管理的限制

尽管美国对日韩两国在低政治议题领域主要采取不介入的立场，但这并不意味着美国一定不会介入低政治议题。这背后体现出美国对日韩两国冲突发展阶段的审时度势。从日韩冲突发展的趋势来看，日韩冲突大致包括两个阶段：

一个是冲突恶化阶段，这一阶段中冲突一方面有着两国国内激烈对抗的民众，同时还有着强硬的领导人——尤其是将自身统治正统性与“反日”挂钩的韩国领导人。^③ 冷战结束后，日韩两国的关系一直以来受到民意压力的较大影响。^④ 国内政治结构可能极大地影响一个国家在外交政策方面表明其意图和作出可信承诺的能力，也会让国家在面临冲突时受制于国内的观众成本而无法做出让步。^⑤ 此外，由于社会动员和选举政治的需要，日韩两国政客也有可能暂时性地主动利用民意，煽动起日韩冲突。^⑥ 在冲突恶化型日韩关系中，两国自行和解的意向极低，面对极端的民意、激进的政府，美国往往难以推动两国达成具体的和解，双方对美国的调停管理也较为排斥。同时，当冲突围绕在政府和领导人之间时，冲突方之间的缓冲带较小，此时美国往往只能根据事态发展被动介入其中。在冲突恶化阶段，日韩两国的冲突往往也伴随着一定的扩散和升级。因此即便是

① 「교착상태에 빠진 한일협상에 미국의 개입 문제」, 1952년9월15일, 동북아역사넷。

② 李鍾元「韓日會談とアメリカ — 「不介入政策」の成立を中心に」『國際政治』1994 卷 105 号、1994 年、163—181 頁。

③ 李鍾元「日米韓トライアングルの初期形成—外交史と理論研究の交錯」、『アジア太平洋討究』第 33 号、2018 年、19—41 頁；奥茵秀樹「文在寅政権による正統性の追求と日韓関係」、『アジア研究』66 卷 4 号、2020 年、39—59 頁；谢若初、吕耀东：《韩日关系改善的动因及走向》，《和平与发展》2022 年第 6 期，第 118 页。

④ 李帅宇：《政体转型与冷战后日韩关系发展的困境》，《外交评论》2020 年第 4 期，第 124—154 页。

⑤ James D. Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes,” *The American Political Science Review*, vol. 88, no. 3, 1994, pp. 577—592.

⑥ 李帅宇：《政体转型与冷战后日韩关系发展的困境》，第 124—154 页。

发源于低政治领域的冲突（如历史、经贸等问题），也可能会扩散到高政治议题（如军事安保、领土争端）。美国此时往往不会以双方和解为目的，仅仅寻求冲突的降级（de-escalation），防止日韩两国关系彻底脱轨。在具体操作上，美国更多希望日韩两国在高政治领域的冲突不要影响到美国自身的安全利益和地位，不会对日韩在低政治领域的问题有着过多干涉，防止美日、美韩关系被日韩冲突反噬。

另一个则是冲突有所缓和，但双方和解受阻的阶段。在这一阶段冲突中政府迫于前任政府反日政策的惯性或民众反对情绪的压力，不得不采取对抗冲突的措施，但政府本身的和解意向较强。此类冲突中阻碍和解的主要因素是其中一国或两国的民族主义与反对势力，而非两国政府，政府更需要的是一个外部推力来帮助他们突破国内阻碍，即需要外部帮忙“找台阶下”。此时美国可以通过对领导人进行施压或承诺，帮助日韩两国越过民意实现冲突缓和，或从外部进行各种表态，帮助政府减轻国内压力。和解受阻型日韩关系中，日韩两国政府往往能够发挥一个缓冲带的作用，美国也能够更加主动地通过外交策略和多种措施，向冲突国政府施压，甚至可能鼓励日韩两国采取非公开、秘密谈判等方式，推进协议的签订和相关政策发展。

值得注意的是，日韩关系在高政治领域的缓和，也需要以低政治领域的和解为基础。如果低政治领域无法达成妥协或共识，高政治和解也只是空中楼阁。因此，此时美国将不仅关注两国在高政治领域的进展，还会关注低政治领域冲突的解决（resolution），帮助日韩两国越过低政治问题带来的龃龉，从而实现符合美国安全利益和地位诉求的高政治领域的突破。

总体而言，从表面看，美国对日韩冲突存在一种“逆向”管理：一方面，体现在日韩冲突是从低政治扩散到高政治，但美国的管理往往更关注高政治而在一定程度上回避低政治，更多从高政治入手，在特定时机才会介入低政治领域；另一方面，当日韩冲突不断恶化时，美国的管理反而畏手畏脚，只能在高政治领域竖起护栏，防止日韩冲突彻底脱轨，而当日韩关系出现缓和之机时，美国反而能够大展身手，推动日韩两国在低政治领域达成共识，从而为高政治领域的和解和合作进一步铺平道路。

3. 美国政府意愿对冲突管理的影响

除了日韩冲突本身对美国的冲突管理带来的影响，美国政府的主观意愿是危

机管理的重要影响因素。美国不同决策者会产生不同的威胁认知，进而影响美国宏观国家安全战略的转变。^①在具体问题上，不同美国政府对于同一事件的看法可能存在较大差距。如前文所述，美国不同总统在面对日韩冲突时对于本届政府所处的安全、地位和经贸科技情况有着不同考量，因而形成了不同的管理动力，这对美国管理日韩冲突的主观能动性带来了直接影响。

在美国推动日韩建交谈判之时，从杜鲁门政府到约翰逊政府的政策有着较大不同，美国对日韩冲突的态度从“甩手掌柜”政策（hands off policy）转向积极主动调停。^②近年来，在日韩冲突中，特朗普重视让“美国优先”对接国内利益，基本上以议题为驱动，奉行功利型的碎片化外交。^③在处理与盟友关系方面，特朗普政府采取“交易主义”思维和策略，将安全承诺更多视为“商品”。^④这导致了特朗普政府在处理日韩关系时，对其他非安全议题并不关注，但却将安全议题以及与日韩安全关系的调整放在重要地位。相比之下，早在2016年担任副总统时，拜登就自称是帮助修复日韩关系的“婚姻咨询师”，推动日韩两国在慰安妇问题上达成共识——这个自喻也从侧面说明拜登在外交领域长袖善舞，而拜登的上台后也将日韩和解视为“最高优先事项之一”，各国专家学者也看到了美国带领日韩两国走出困境的机遇。^⑤这些例子都体现出，美国不同届政府之间优先事项的不同也会对美国管理日韩冲突带来一定的影响。

三 美国管理日韩冲突的政策生效机制

联盟本身作为一种内部控制的工具，其管理机制是相互制约的，其中联盟的

① 左希迎：《美国国家安全战略的转变》，第31—42页。

② 李鍾元「韓日会談とアメリカ —不介入政策の成立を中心に」『國際政治』1994卷105号、1994年；姚寰宇：《美国政府介入日韩建交谈判的过程及其影响探析》，《东亚评论》2021年第1期，第178—202页。

③ 沈雅梅：《特朗普“美国优先”的诉求与制约》，《国际问题研究》2018年第2期，第106页。

④ 赵明昊：《“美国优先”与特朗普政府的亚太政策取向》，《外交评论》2017年第4期，第114页；左希迎：《特朗普政府亚太安全战略的调整》，《世界经济与政治》2017年第5期，第57—58页。

⑤ 박형주 「미 전직관리들 “한일 협력, 바이든 아시아 구상 ‘핵심’ …안보 등 가능 분야 집중해야」、VOAKOREA, 2022. 7. 19, <https://www.voakorea.com/a/6664027.html>. ; Steve Clemons, “The Biden Doctrine: Has the vice president made a lasting contribution in foreign policy?” *The Atlantic*, August 23, 2016, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/08/biden-doctrine/496841/>; Daniel Sneider and Cheol Hee Park, “RESOLVED: The United States Can Fix the Japan-South Korea Problem,” CSIS, July 9, 2021, <https://www.csis.org/analysis/resolved-united-states-can-fix-japan-south-korea-problem>.

物质力量与精神力量是影响联盟管理能力的关键因素。^① 美国作为各个盟约中的强大“盟主”，往往能够对盟国起到较大的约束力。根据联盟成员间协调方式的差异，联盟管理可以从权力强制、制度约束、利益协调和权威引导等方面展开。^② 在处理与盟友关系的实践中，美国通常会使用说服、诱导和强迫这三类手段，将安抚与施压相结合，以弥合和协调与盟友之间的政策分歧，约束盟友的行为，让盟友采取一致行动。^③ 还有研究认为，盟友关系、大国的身份、“拉偏架”的方式等，都可能在冲突调停中发挥较好的促进作用。^④ 但是，在实践中，这种简单的分类并不能满足我们分析美国联盟管理政策的需要。例如，有时美国尽管公开声明在日韩冲突中“保持中立”，希望日韩两国“自行解决冲突”，但却暗度陈仓，以非公开的方式进行调停。^⑤ 联盟管理并非一种针对对象国家特定冲突的“大水漫灌”，管理者国内不同的机构、不同角色的官员各司其职地有机结合，才能实现这一复杂的政策目标。^⑥

美国对日韩冲突的管理是一个复杂的过程，面临着自身介入方式和日韩冲突进程本身带来的各类限制。因此，美国要想实现对日韩冲突的调停管理，需要利用不同的方式巧妙配合方能实现。

(一) 美国管理日韩冲突的主体

美国对日韩冲突的管理手段多样且灵活，不仅有短期的应急手段，也有长期的持续推动，其中不同行为主体发挥着不同的作用，因此有必要厘清美国在具体

① 苏若林、唐世平：《相互制约：联盟管理的核心机制》，《当代亚太》2012年第3期，第5—38页。

② 凌胜利：《联盟研究：理论与案例》，北京：世界知识出版社2022年版，第33—48页。

③ 节大磊：《约束盟国的逻辑与困境》，《世界经济与政治》2016年第3期，第74—94页；刘丰：《美国的联盟管理及其对中国的影响》，《外交评论》2014年第6期，第90—106页。

④ 调停者在调停过程中“拉偏架”——对冲突双方进行不对等的支持会在一定程度上提高调停成功的可能性，而当一个具有高度偏见的大国介入危机时，和平解决的可能性很大。Frederick R. Chen, “Disentangling Bias: National Capabilities, Regime Type, and International Conflict Mediation,” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 36, no. 2, 2019, pp. 149 – 168. Katja Favretto, “Should Peacemakers Take Sides? Major Power Mediation, Coercion, and Bias,” *American Political Science Review*, vol. 103, no. 2, 2009, pp. 248 – 263; 赫尔戈·哈夫滕多恩、罗伯特·基欧汉等主编：《不完美的联盟：时空维度的安全制度》，尉洪池等译，北京：世界知识出版社2015年版，第94—124页。

⑤ Harold, Scott W., Akutsu Hiroyasu, Jeffrey W. Hornung, Soo Kim, and Yasuyo Sakata, *The U. S. -Japan Alliance and Rapid Change on the Korean Peninsula: Proceedings from a Pair of Conferences*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2021. https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CFA945-1.html.

⑥ 格雷厄姆·艾利森、菲利普·泽利科：《决策的本质：还原古巴导弹危机的真相》，王伟光、王云萍译，北京：商务印书馆2015年版，第163—165页。

管理过程中的行为主体。

第一，美国的领导人和高级官员——包括总统和各部部长及重要部门官员是管理日韩冲突的最重要主体。美国通过与日韩高级政府官员之间的直接双边或三边对话，表达美国方面的期盼和诉求，向日韩两国直接施加压力，并为日韩首脑和高级别官员提供交涉平台。在首脑外交层面，美国总统是政府行政部门的首脑，在美国对外政策的决策过程中居于核心地位，甚至被称为美国的“头号外交家”。^① 在联盟管理的过程中，美国总统是制定大政方针的第一负责人，总统及其核心团队制定的国家战略也指导着美国的联盟战略。当总统重视联盟体系内部团结、倾向于解决日韩冲突时，美国各部门也会相应配合投入更多资源。在部长级、副部级和司局级层面，国务院是负责管理美国对外关系的重要机构，而国务院的最高长官——国务卿既是美国总统首要的对外政策顾问，也是美国政府在国际上的主要代表。^② 同时，国务院中具体对接日韩关系相关问题、负责政治事务的副国务卿和负责亚太事务的助理国务卿同样有着较大的影响力。这一职位除了可以直接在副部长级、司局级层面上进行沟通对话，还可以在更具体的事务上承担着向国务卿乃至总统传递问题细节、帮助高层决策的作用。

第二，美国在管理日韩冲突的过程中，国会承担了重要的政策建议、立场表达和沟通的作用。相比于总统和国务院，美国国会在外交事务中往往处于次要地位，通过非正式渠道影响外交政策。^③ 国会中的各类常设委员会——例如参议院外交委员会、众议院国际关系委员会等，可以通过举行听证会、展开调查、监督政府行为等，影响政府决策，发挥巨大的影响力。^④ 在联盟管理问题上，国会也能通过运用自身权力发挥影响，帮助美国进行联盟管理，其中比较突出地体现在三个方面。其一，国会紧握美国对外援助的“钱袋子”，因此，当国会要求削减开支、减少对外援助时，此时对于倾尽财力援助的弱小盟友，美国政府往往需要调整援助计划和联盟关系。以日韩两国而言，在肯尼迪执政期间，国会要求减少

① 韩召颖：《美国政治与对外政策》，天津：天津人民出版社2007年版，第81—90页；杰里尔·A. 罗赛蒂：《美国对外政策的政治学》，周启明等译，北京：世界知识出版社1997年版，第26—27页；楚树龙、荣予：《美国政府和政治（下册）》，北京：清华大学出版社2011年版，第1638页。

② 韩召颖：《美国政治与对外政策》，天津：天津人民出版社2007年版，第156—158页；杰里尔·A. 罗赛蒂：《美国对外政策的政治学》，第108—111页。

③ 周琪主编：《国会与美国外交政策》，上海：上海社会科学院出版社2006年版，第16—23页。

④ 赵可金：《美国国会委员会与美国外交政策的制定》，《国际观察》2003年第5期，第31—38页。

对盟友的支出、削减相关预算时，美国倾向于让日本来补上这一缺口，此时美国自然需要尽快推动日韩两国解决冲突，减少自身财政负担。^①其二，国会可以通过决议案来表明自身立场，对迟迟无法达成和解的冲突盟友施加压力。参议院或众议院通过的简单决议案（simple resolution）虽然并不具有法律约束力，但却可以很好地向对象国表达美国政府的坚定立场和民意。^②例如，2007年美国众议院曾通过了著名的“第121号决议案”，敦促日本政府为第二次世界大战期间强征20万慰安妇的行为道歉，^③这份决议案虽然没有法律效力，但在一定程度推动了日本在历史问题上态度的转变。其三，国会还可以通过“国会外交”这一渠道发挥影响力。例如，国会可以通过与其他国家议员之间的正式或非正式会面进行交谈，可以通过国会议员个人或集体的访问增进与对象国的沟通，增强议员对彼此国家政策的理解与议员之间关系网络的构建。

第三，美国的智库或思想库（think tanks）在近百年来广泛地影响着华盛顿决策界的发展，在对日韩关系的管理中也发挥着重要的非正式作用。美国智库不仅数量庞大，而且借助所谓的“旋转门”可以频繁接触到政府各级、各部门和高层。^④智库在知识与权力、政策形成与政策实施之间架起了一座桥梁，除了推动本国政策的形成、发展与落地，智库在对外交往中也发挥着不可替代的作用。^⑤一方面，智库专家的学术背景可以方便其与对象国的专家学者进行沟通，推动跨国知识的流动和思想的交流；另一方面，政府与智库间“旋转门”的存在，可以让智库成为1.5轨外交和2轨外交的重要平台，以半官方或非官方的形式，传

① 沈定昌：《韩国外交与美国》，北京：社会科学文献出版社2008年版，第119页；徐建华：《试析肯尼迪时期美国对外援助政策的制度化》，《武汉大学学报（人文科学版）》2013年第3期，第70—73页。조아라 「한일회담 과정에서의 미국의 역할: 케네디 정권기 청구권 교섭을 중심으로」, 『일본비평』 10호, 2014년, pp. 270-339.

② 周琪主编：《国会与美国外交政策》，上海：上海社会科学院出版社2006年版，第20页。

③ H. Res. 121-A resolution expressing the sense of the House of Representatives that the Government of Japan should formally acknowledge, apologize, and accept historical responsibility in a clear and unequivocal manner for its Imperial Armed Forces' coercion of young women into sexual slavery, known to the world as "comfort women", during its colonial and wartime occupation of Asia and the Pacific Islands from the 1930s through the duration of World War II., Congress, July 30, 2007, <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-resolution/121>.

④ Donald E. Abelson, *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, Montreal & Kingston · London · Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2006, pp. 3-23.

⑤ 周文星、程坤鹏：《美国智库参与外交决策过程的路径与影响》，《中国第三部门研究》2018年第1期，第175—192页。

递美国的国家意图，营造有利于政策推进的舆论环境。以美国与日韩两国的交往为例，美国智库——如美国战略与国际研究中心（Center for Strategic and International Studies）、美国外交协会（Council on Foreign Relations）等经常与日韩两国知名智库和财团开展密切合作（如日本的日本国际问题研究院、日本笹川国际和平交流基金，韩国外交安保研究所、世宗研究所、韩国国际交流财团等），通过举办大量的对话活动，邀请美日韩官员、前官员、政策界专家、高校学者等进行对话沟通，保持对对方国家国内政治和对外政策的了解，帮助稳定联盟关系。^①

（二）美国管理日韩冲突的途径

美国在日韩冲突问题上采取的管理政策，有着其深刻的内生动力，也面临着诸多限制。参与具体管理事务的不同主体之间相互配合才能使得美国的管理有效。必须指出的是，面对复杂难解的日韩冲突原因，在美国多主体的参与下，对日韩冲突的管理是一个复杂的过程，有必要抽丝剥茧，找出其背后的作用机制。在对日韩冲突的管理过程中，美国的管理策略包含两个作用途径，并因时因事有着不同策略性的表现。

第一个途径，是美国直接介入日韩冲突，将信号准确传递至日韩两国的领导人和决策机构，要求两国对话促和。直接介入日韩冲突既是日韩两国的要求，也是美国最直接和便捷的方式。直接管理的方式主要通过外交途径得以实现，美国可以通过各类外交途径明确表达自身立场，既能够对日韩两国施压，又能够帮助日韩两国政府增强信息沟通，从而达到劝谈促和的目的。具体而言，有以下几种表现形式。

第一，美国可以通过领导人和主要官员，与日韩两国领导人和主要部门官员开展直接对话，并组织日韩两国领导人和主要官员之间的对话。这种“面对面外交”的方式本身就是一种传递外交信号、提高彼此信任的重要方式。^② 例如，总统作为国家元首，可以通过元首的身份与日韩两国元首进行直接沟通和对话，将美国最真实的国家意图反馈至日韩两国元首处；同时，美国总统可以适时组织

^① 参见范强、徐学斐《美日智库交流与特朗普政府时期的同盟管理——美日代表性智库互动视角》，《日本学刊》2020年第5期，第102—126页；陈菲、王佳宁《外交型智库与韩国外交政策》，《韩国研究论丛》2021年第1期，第20—36页；姚寰宇、崔明旭《韩国智库对美国大选的研判及影响分析》，《当代韩国》2021年第1期，第50—66页。

^② 曹德军：《国际政治的信号理论分析》，北京：中国社会科学出版社2022年版，第248—290页。

双边或三边的首脑会谈，为因冲突无法直接沟通的日韩两国首脑提供一个沟通对话的渠道，同时通过双边和三边会谈公开对外表达要求日韩和解的意见，既增大日韩首脑和解的动力，也威慑两国内部反对缓和关系的势力，从而对日韩冲突的解决形成较大的影响力。而国务卿可以代表美国，在部长级层面（主要是与他国外长）进行直接对话，或通过“外长+防长”的“2+2”会议等形式，以外交的专业途径、专业手段，传递美国的声音。同时，也正是因为国务卿地位之特殊，因此国务卿在出访时，也有机会直接与他国领导人见面并对话，传达美国的观念，推动日韩冲突的解决。

第二，美国会在适当时机，就日韩两国关系改善过程中的具体议题提出意见，引导两国达成妥协和共识。美国作为日韩两国共同的“盟主”，在彼此面临难以解决的法理或历史冲突时，会主动寻求美国的帮助或建议，美国也会主动向日韩两国就难以解决的问题，以非正式的方式提出解决建议。例如，在杜鲁门时期，美国派出了时任联合国军总司令部代表、美国对日问题顾问威廉姆·塞巴尔特（William J. Sebald）参与日韩和解的讨论；艾森豪威尔时期，美国国务院任命了美国驻韩国大使馆奈尔斯·邦德参赞（Niles W. Bond）和美国国务院渔业专家威廉·赫林顿（William C. Herrington）为观察员，其中邦德负责整体的观察协调事务，赫林顿因其专业知识更多承担“咨询观察员”（advising observer）的角色，两人共同就恢复日韩之间的谈判条款进行规划。^① 但是，在容易引发争议的议题上，面对日韩两国要求介入的请求，美国为了避免表态产生“偏袒”某一国家之嫌，时常主动退让避而不谈。^②

① 赫林顿为避免引发日韩双方的矛盾和歧义仍使用“共同观察员”的头衔，但是实际行使专业咨询服务。详见「주한미대사, 헤링턴 (William Herrington) 의 지위는 공동 참관인 보다는 어업 전문가 자격이, 합당」, 1953년11월8일; 「헤링턴 (William Herrington) 의 지위는 한일 공동 참관인 자격」, 1953년11월9일, 동북아역사넷. 「한일협상 미국 참관인으로 헤링턴 (William Herrington) 이 적함」, 1953년10월29일; 「주한미대사관의 본드(Bond)를 한일회담의 참관인으로 임명할 계획」, 1953년10월30일, 동북아역사넷.

② 例如，在第一次日韩会谈中，韩国首席代表梁裕灿向美国国务院发出信函，寻求美国对《对日和约》第4条（b）项的解释。结果美国模棱两可，并未做出实质性的回答，也并未解决任何问题。除了这种模棱两可的解释，美国国务院还表达了“与其一味要求美国确认立场，不如韩国和日本两国处理这些问题”，以及“坚持美国方面介入是不明智的选择，美国会为重启会谈做出非正式的努力”等言论。具体内容参见「梁裕燦주미대사와 국무장관, 일본의對韓 청구권 문제에 관해 의견 교환」, 1952년5월2일, 동북아역사넷. 安成日:《当代日韩关系研究（1945—1965）》，北京：中国社会科学出版社2009年版，第137页；李鍾元, 「韓日會談とアメリカ — 「不介入政策」の成立を中心に」『國際政治』1994卷105号、1994年、170頁。

第三，面对日韩两国突发性的冲突，国务院和驻日韩两国大使馆的一线外交官可以进行“穿梭外交”，承担日韩之间交流通道的作用，帮助消弭日韩冲突危机。在冲突发生时，尤其是在日韩两国关系陷入谷底、日常的外交交流受阻或中断时，美国可以承担日韩两国交流平台和“中介”的作用——既可以转达对方意图，又可以适当将双方敌意弱化后再将外交信息传递，帮助两国改善关系。国务院高级官员在此时时常在日韩两国之间进行“穿梭外交”，不断促进各方信息的交流，帮助日韩两国了解彼此想法，促进共识产生。同时，美国驻日韩两国的一线外交人员处理着纷繁复杂的具体事务，对日韩两国冲突的掌握也更加细致。大使馆相比居庙堂之高的总统和国务院官员有着天然的地理和信息获取优势，因此在面对日韩两国关系紧急突发的问题时，能够更加迅速果断地做出判断并采取行动。例如，在1973—1974年，日韩两国先后经历了金大中绑架事件、文世光暗杀朴正熙事件等严重影响双边关系发展的突发性事件。两国一度因为这些事件将双边关系降至冰点。文世光暗杀事件后，朴正熙更是扬言要断绝与日本的外交关系，将日本在韩资产收为国有。在这期间，美国国务院明确要求外交官禁止干涉韩国内政和日韩双边关系，但是仍有部分外交官在日韩两国之间居中调停——如美国前助理国务卿菲利普·哈比卜（Philip Charles Habib）、美国驻韩大使馆副大使理查德·埃里克（Richard Ericson）、美国国务院韩国问题专家唐纳德·拉纳德（Donald L. Ranard）。也正是这些外交官的外交努力，让日韩关系转危为安。^①

第四，美国通过直接将日韩关系的议题与其他议题相关联，从利益和心理上向日韩两国施压。日韩冲突并非孤立于其他议题而存在，美国对日韩这两个盟友的管理也并不仅限于这两个议题。因此，美国非常善于利用不同议题之间的关联向日韩两国施压，以其他领域的施压或施惠，换取日韩在双边关系发展上的妥协。例如，在军事夺权后，朴正熙政权面临巨大的内部反对压力，急需寻求美国帮助，希望通过朴正熙访问美国以加强其执政的合法性。但是美国明确表示，只有朴正熙解决了日韩和解的问题后，其访问美国才会受到欢迎，^② 并称如果日韩

^① 具体细节可参见 Don Oberdorfer and Robert Carlin, *The Two Koreas: A Contemporary History*, New York: Basic Books, 2013, pp. 51–56; Donald A. Ranard, “Kim Dae Jung’s Close Call: A Tale of Three Dissidents,” *The Washington Post*, February 23, 2003, <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2003/02/23/kim-dae-jungs-close-call-a-tale-of-three-dissidents/98031fec-6caa-4550-a658-41575aa3de9b/>.

^② Korean Fears Lag in Japanese Pact. *New York Times*, February 14, 1965.

会谈无法取得进展,美国将停止对朴正熙政府援助。^①而冷战结束后,美国则开始以防卫费分担等涉及日韩两国关键利益的议题,与日韩关系的改善相关联,要求双方改善关系。

第二个途径是美国对日韩冲突进行间接管理,通过在外围和其他议题上的努力,扩大日韩两国合作的基本盘和共识。如前文所言,美国在日韩冲突的管理过程中面临着诸多限制,因此直接的外交介入并不能满足美国管理日韩冲突的需求,所以除了直接管理,美国还可以采取诸多间接途径管理日韩冲突。正如1965年日韩条约签订后,时任韩国外务部长官李东元曾对时任美国国务卿迪安·腊斯克(Dean Rusk)说:“美国是韩国和日本的老大哥(big brother),两个弟弟吵架后需要老大哥把我们带到家庭的氛围中去解决争端……。”^②间接管理往往绕开官方人员和机构对具体冲突议题的直接介入,而是从外围和侧面上进行引导与规劝。具体而言,间接管理有以下几种表现形式。

第一,国会、智库是间接管理的重要渠道。国会、智库并不直接参与外交决策和联盟管理实践,但通过国会和智库,可以为美国推进联盟管理实践营造良好的舆论和政治氛围。同时,这些外围的机构可以为与目标国之间的信息交流提供良好的平台,而其中的专家和专业技术人员更能在需要时成为咨询专家参与到具体的外交活动中,为美国成功管理日韩冲突提供必要的智力和技术支持。

第二,以美日韩三边合作和其他多边、小多边合作,间接带动日韩合作,帮助日韩在共同的威胁、共同的利益、共同的价值观等方面形成共识。一方面,制度可以通过改变可供选择的内容,更改国家的成本收益,从而影响一个国家的策略;制度创造的信息和允许国家传递的信息也可以影响国家的外交战略。^③另一方面,共同的威胁本身也是国家之间展开合作的重要动力,当国家面临共同威胁时,更倾向于冰释前嫌,携手合作。^④因此,加强制度建设、塑造威胁共识也是美国对日韩冲突进行间接管理的重要措施。美国通过交错的制度建设和理念引导,将日韩两国纳入其中,促进日韩两国走出冲突;或者通过强调日韩两国的共

① 이원덕, 「한일관계 65년 체제의 성격과 한일 신시대의 과제」, 『일본학보』 127권, 2021, pp. 22.

② Karen L. Gatz, eds., *Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Volume XXIX, Part 1, Korea*, Washington: United States Government Printing Office, 2000, Document 368.

③ 赫尔戈·哈夫滕多恩、罗伯特·基欧汉、西莱斯特·沃兰德主编:《不完美的联盟:时空维度的安全制度》,尉洪池、范秀云、韩志立译,北京:世界知识出版社2015年版,第8—10页。

④ 斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,上海:上海人民出版社2018年版,第1页。

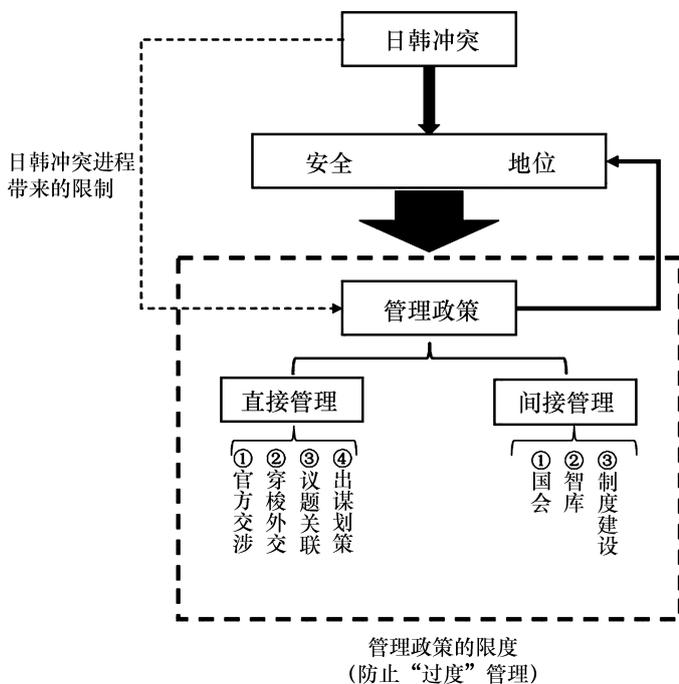


图1 美国管理日韩冲突示意

资料来源：笔者自制。

性——如面临的共同威胁、信仰的共同“价值观”，帮助日韩两国“求同存异”。通过将日韩两国纳入同一个制度之下，一方面，可以在制度的影响下，让日韩两国在不同领域共同加入制度之中，有效增强两国的合作意愿，并通过同一制度的接纳、在同一议题中一致的表态，体现两国“合作大于冲突、共识大于分歧”的状态；另一方面，日韩两国的共同参与美国牵头的制度和倡议，认可美国所设置的共同威胁，能进一步加强制度本身的影响力，淡化日韩冲突对美国利益的影响，有助于美国实现其战略目标。如此一来，日韩两国即便在一些领域存在分歧，但两国合作的事实已经盖过这些分歧所带来的影响，并倒逼两国增强解决矛盾冲突的动力，并减少双方国内反对派所带来的阻力。

（三）美国管理日韩冲突的效果

在明确美国管理日韩冲突的动力和限制，以及管理冲突的主体和途径后，我

们可以从对日韩冲突的“止损”与推进日韩两国进一步合作的“增益”两个层面来分析美国管理策略的效果。“止损”是指防止日韩冲突的负面效应波及美国在安全、地位和经贸科技的利益，而“增益”是在保证日韩关系转危为安的同时，争取能够推动两国在原有关系基础上做出有利于美国的提升。结合美国管理日韩冲突动力与面临限制的情况，本文将美国对日韩冲突的管理效果归纳为三类（见表1）。

第一，仅止损、无增益。此时，美国本身对管理日韩冲突动力不足，即日韩冲突并未严重威胁到美国在安全、国际地位、经贸科技等方面的利益。同时，美国在日韩冲突管理方面面临较大的限制，即日韩冲突可能主要是低政治议题，且处于冲突恶化阶段。此时，美国往往是被动管理，仅在日韩冲突升级影响到美国利益时通过直接管理的方式进行止损，但无意推动日韩两国关系进一步发展并对美国利益带来增益。

第二，易止损、难增益。此时，美国存在两种情况，一种是自身动力较强但面临限制较大，另一种是自身动力不足但面临限制也不大。此时美国通过直接或间接的途径，能够较为轻松地完成对危机的及时止损，但却因自身动力不足或面临困难较大而难以实现对日韩关系的进一步突破。

第三，易止损、易增益。此时美国既有较强的主观管理意愿，且面临的客观阻力限制较小。因此，美国不仅主动通过直接和间接的途径帮助日韩两国弥合分歧，更是希望通过直接推动和间接的制度建设，带动日韩关系向着更紧密的方向发展。

表1

美国管理日韩冲突的效果

| | 动力不足 | 动力较强 |
|------|---------|---------|
| 限制较大 | 仅止损、无增益 | 易止损、难增益 |
| 限制较小 | 易止损、难增益 | 易止损、易增益 |

资料来源：笔者自制。

四 2012 年以来美国对日韩冲突的管理

自2012年以来反复发生的日韩冲突中，韩国先后经历了李明博、朴槿惠、

文在寅和尹锡悦四任总统，而美国先后经历第二任奥巴马政府、特朗普政府和拜登政府三任总统。在此期间，日韩两国关系有起有伏，整体来看，文在寅执政的5年日韩两国处于冲突恶化阶段，而其他大部分时间日韩两国整体处在冲突缓和的阶段。在此期间，美国对日韩冲突的管理也跟随着大战略的不断向前推进而发展。奥巴马政府时期美国成功推动日韩两国就慰安妇问题、军事情报保护协定问题达成共识；特朗普政府成功阻止了日韩两国冲突突破底线的恶化；而拜登政府则再次推动了日韩两国解决了历史分歧，并在两国的安全合作方面取得了较大进展。三位总统面临的安全威胁和地位变化都不尽相同，从管理手段来看，三位总统对日韩冲突的管理策略各有侧重，取得的效果也不尽相同。

表2 奥巴马、特朗普、拜登对日韩冲突的管理概况

| | 奥巴马政府 | 特朗普政府 | 拜登政府 |
|------|------------------------------------|------------------|------------------|
| 管理内容 | 1. 推动日韩解决慰安妇问题 2. 推动日韩签订 GSOMIA | 阻止韩国终止 GSOMIA | 推动日韩再和解、建立三边安全机制 |
| 管理动力 | 较强 | 较弱 | 较强 |
| 管理阻力 | 较强 | 较强 | 较弱 |
| 管理途径 | 直接管理为主 间接管理为辅 | 间接管理为主 直接管理为辅 | 直接与间接结合 |
| 管理效果 | 易止损、难增益 | 仅止损、无增益 | 易止损、易增益 |

资料来源：笔者自制。

（一）奥巴马政府对日韩冲突的管理

奥巴马上台之初，便自称是“美国的第一位太平洋总统”，开始重新审视“9·11”后美国的战略，逐步加强对亚太地区的投入。^① 奥巴马政府也不断宣布要扩充和巩固其在亚太地区的领导角色，带领美国“重返亚太”，所谓的“亚太再平衡”战略也应运而生。在联盟战略方面，美国一方面希望扩大联盟体系，寻找新盟友，另一方面则开始对现有的盟友进行重组，推动联盟体系的多边化。^② 随着奥巴马政府进入第二任期，美国的亚太再平衡战略也更加成

^① Mike Allen, “ ‘ America’s first Pacific president ’,” POLITICO, November 13, 2009, <https://www.politico.com/story/2009/11/americas-first-pacific-president-029511>.

^② 周建仁：《同盟理论与美国“重返亚太”同盟战略应对》，《当代亚太》2015年第4期，第37页。

熟,美国也逐渐从反恐、大国竞争的平衡逐渐转向专注与中国的竞争。同时,日韩关系难以取得突破性进展,而美国所面临的安全威胁和地位挑战更加严重。

奥巴马对日韩冲突进行管理的动力较强,具体体现在两个方面。一方面,东亚地区安全局势持续动荡,但日韩关系也迟迟难以取得进展,日韩冲突触及美国安全利益。随着中国的不断崛起,美国及其部分盟友开始视中国的行为越来越“强势(assertive)”,中国周边国家对中国利益的蚕食也开始遭到中国的强硬反制。^①与此同时,奥巴马政府的对朝政策陷入僵局。从2012年4月朝鲜发射首颗应用卫星“光明星3号”,到此后的第三、第四次核试验,朝鲜半岛局势再次跌入谷底,美国方面对朝鲜的威胁感知也提升到了高点。而日韩关系却并未在朝鲜这一共同威胁到来时表现出应有的团结。^②从2005年日本岛根县设立所谓“竹岛日”^③开始,双方就海洋划界问题争执不断,随着日本在教科书修订等问题上突破底线,日韩慰安妇赔偿问题谈判失败,日韩之间陷入螺旋式的冲突。^④此后,韩国反日情绪愈演愈烈,这也影响了双方安全合作的推进,直接导致了日韩军情保护协定第一次签订过程破产。另一方面,中韩关系的快速发展,增强了美国地位衰落的焦虑感,美国对日韩冲突的容忍度更加降低。2013年,朴槿惠执政后,中韩两国关系显著提升,中韩之间在政治、经济、军事安全领域的合作也不断推进。中韩关系的快速升温,对于本身面临在亚太地区地位下降的美国而言,无异于雪上加霜。

尽管日韩两国因历史问题无法开展有效合作,但双方都未关上合作的大门。^⑤美国需要采取更加积极的手段管理日韩冲突。整体而言,美国从两方面入手,管理日韩冲突,推动日韩关系发展。一方面,美国需要先解决横亘在日韩安

① Thomas J. Christensen, “The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing’s Abrasive Diplomacy,” *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 2, 2011, pp. 54–67.

② Ji Young Kim, “Rethinking the role of identity factors: the history problem and the Japan-South Korea security relationship in the post-Cold War period,” *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 15, no. 3, 2015, 477–503.

③ 日韩之间争议岛屿,日本称“竹岛”,韩国方面称“独岛”,此处“竹岛日”为直接引述日方称呼。本文作者持中立立场,如无特殊说明,后文中出现“日韩争议岛屿”均指此岛。

④ 董向荣:《列国志·韩国》,第283—284页。李帅宇:《政体转型与冷战后日韩关系发展的困境》,《外交评论》2020年第4期,第147页。

⑤ 姜龙范:《日韩建交后的“慰安妇问题”:政府、民意与美国因素》,《日本学刊》2018年第6期,第105—107页。

全合作前的历史阻碍，因此美国对日韩之间最具代表性也是当时最具争议的慰安妇问题进行了调停，推动日韩达成了关于解决慰安妇问题“不可逆”的协议。另一方面，在扫清历史问题阻碍的同时，推动日韩签署 GSOMIA。

1. 奥巴马政府推动日韩解决慰安妇问题

美国将日韩慰安妇问题的解决提升到战略高度，慰安妇问题也成为奥巴马政府时期在外交领域美国两党为数不多一致全力支持的外交事项之一，各级官员、各党政治人物都积极参与到调停的进程中。^① 2014年1月6日，朴槿惠在新年记者招待会中强烈表达了发展日韩关系的态度，认为当前是日韩两国扩大合作的关键时期，而韩国始终对进行首脑会谈保持开放态度。^② 美国敏锐地观察到这一点，抓住了日韩冲突从恶化型向改善型转变的契机，开始居中调停。

一方面，奥巴马政府重视通过高级别官员——尤其是总统和国务卿级别——对日韩两国的和解进行议程设置，通过增强外交沟通和引导推动两国和解。2013年2月，时任美国国务卿约翰·克里（John Forbes Kerry）访问韩国，期间就日韩冲突问题发表看法，称“稳固的美日韩三方合作对东亚安全十分重要，希望作为美国同盟国的韩国和日本解决根深蒂固的历史问题，日韩和睦既符合美国的利益，也符合日韩之间的利益”，并表示美国正在与日韩首脑和外交部长讨论解决方案。^③ 随后在2014年3月海牙核安全峰会上，奥巴马努力促成了日韩之间的首脑会谈以“秀团结”——尽管期间朴槿惠也与中方领导人进行了首脑会谈，但这已经是日韩关系自朴槿惠就任以来的一大突破。^④ 此后，日本对历史问题的表述开始发生变动，这在一定程度上瓦解了中韩两国在历史问题上的“统一战线”。^⑤ 4月底，奥巴马先后前往日本和韩国访问。在与日本首相安倍晋三的记者会中，奥巴马强调了美日韩合作的必要性，而安倍晋三则在历史问题上称“日本

① Juliet Eilperin, “Agreement on ‘comfort women’ offers strategic benefit to U.S. in Asia-Pacific,” *The Washington Post*, January 9, 2016, https://www.washingtonpost.com/politics/agreement-on-comfort-women-offers-ancillary-benefit-to-us-in-asia-pacific/2016/01/09/41a03d84-b54e-11e5-a842-0feb51d1d124_story.html.

② 박근혜 「박근혜 대통령, 2014신년 구상 발표 및 기자회견 가져...」, 『방방곡곡』2014. 01. 06, <http://www.bbgnews.com/news/9506>, 登录时间: 2024年5月5日。

③ 강병철, 정아란 「케리 “한일, 역사 극복하고 관계 진전시켜야”(종합)」, 『방방곡곡』2014. 02. 13, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140213223551043>, 登录时间: 2024年5月5日。

④ 姜龙范:《日韩建交后的“慰安妇问题”:政府、民意与美国因素》,《日本学刊》2018年第6期,第106页。

⑤ 孙茹:《美日韩合作能走多远》,《世界知识》2014年第8期,第28—30页。

为许多国家的民众带来了伤害和痛苦，日本应该进行反思”^①。在美韩首脑会谈后，奥巴马一如既往强调日韩两国的相似性和对美国的重要性，并在慰安妇问题上称日本应该诚实且公正地承认过去，但更应该向前看，并希望两国能够解决紧张局势。^②此后，日韩两国逐渐开始进行各个层级的外交对话与沟通，尤其是在时间进入2015年以后——这也是日韩建交50周年，两国改善关系的意愿更加强烈，美国的“催促”也更加紧迫。在2015年4月和10月，奥巴马在分别与安倍晋三和朴槿惠的会谈中，都反复强调了美日韩三边合作的重要性，并在历史问题上提出双方需要“解决历史挑战，建立合作、前瞻性的关系”。^③据美国副国家安全顾问本·罗得斯（Ben Rhodes）透露，奥巴马总统在协议签署前的一段时间内，几乎每次与日韩首脑通话，都会提出要求两国在慰安妇问题上达成和解；而时任美国国务院东亚·太平洋事务助理国务卿丹尼尔·罗素（Daniel Russel）则指出，美国在形象和政治上为日韩两国创造平台，鼓励两国团结、消弭分歧。^④

另一方面，奥巴马在美日韩三边安全会议（Defense Trilateral Talks, DTT）的基础上，继续建立常态化的副外长级三边外交对话，构建更加全面、复合、常态化的美日韩合作制度安排，加强日韩两国对安全和威胁议题的共识。自2008年奥巴马政府上台开始，美国就开启了DTT。DTT是美日韩之间开展的国防部副部长级别的年会，每年举办一次，主要就各国的国防战略和安全相关议题进行沟通。但就推动日韩关系的改善而言，仅依靠国防安全领域官员的对话显然无法满足要求。因此，2015年起，美国牵头推动日韩之间在外交部副部长级别建立三

① “Joint Press Conference with President Obama and Prime Minister Abe of Japan,” the White House of president Barack Obama, April 24, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/24/joint-press-conference-president-obama-and-prime-minister-abe-japan>.

② “Press Conference with President Obama and President Park of the Republic of Korea,” the White House of president Barack Obama, April 25, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/25/press-conference-president-obama-and-president-park-republic-korea>.

③ “Remarks by President Obama and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference,” the White House of president Barack Obama, April 28, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/28/remarks-president-obama-and-prime-minister-abe-japan-joint-press-conference>; “Remarks by President Obama and President Park of the Republic of Korea in Joint Press Conference,” the White House of president Barack Obama, October 16, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/16/remarks-president-obama-and-president-park-republic-korea-joint-press>.

④ Juliet Eilperin, “Agreement on ‘comfort women’ offers strategic benefit to U.S. in Asia-Pacific,” *The Washington Post*, January 9, 2016, https://www.washingtonpost.com/politics/agreement-on-comfort-women-offers-ancillary-benefit-to-us-in-asia-pacific/2016/01/09/41a03d84-b54c-11e5-a842-0feb51d1d124_story.html.

边常态化的沟通机制。在 2015 年 4 月 16 日第一次副外长级会议中，美国就历史问题和安全合作问题，分别向日本和韩国施压，要求日韩两国开展合作。^① 从 2016 年 1 月 16 日的第二次副部级会议开始，三边对话频率为每三个月举办一次，地点由三国轮流举办。在奥巴马任内，三边副外长级对话共举办了 6 次，日韩两国在美国的引导下，就地区和全球热点问题达成了广泛的共识，为日韩两国建立良好关系和加强美日韩三边合作提供了坚强的支持。这一机制也在后续 CSOMIA 的签署中发挥了重要推动作用。

2015 年 11 月 2 日，日韩领导人借中日韩首脑峰会之际时隔三年重启双边首脑会谈，就历史问题的解决达成重要共识；此后双方于 11 月 11 日、12 月 15 日和 27 日举行了三次局长级会议，并最终在 12 月 28 日举行的日韩两国外长会谈上最终达成“慰安妇协议”^②。协议达成后，美国国务卿克里、国家安全顾问苏珊·赖斯 (Susan Rice) 等美国高官立刻发表声明表示支持。奥巴马也在随后 1 月份与日韩领导人的通话中，对两国表示了恭喜，从侧面为慰安妇协议进行背书。^③

2. 奥巴马政府推动日韩签订军事情报保护协定

在日韩之间围绕历史问题的冲突被逐步化解的同时，美国也着手推动恢复日韩两国破裂的军事合作。相比于在历史问题上美国通过高级官员的“耳提面命”，在安全合作议题上美国更重视从实践出发，以“小步快走”的实质性合作来逐渐减小两国分歧。

首先，推动建立美日韩三边情报互换协议，带动日韩安全合作。2014 年 5

① 「사상 첫 한미일 외교차관 협의회..과거사·'안보협력' 조율」, <https://v.daum.net/v/MOP1pfYUD>.

② 姜龙范：《日韩建交后的“慰安妇问题”：政府、民意与美国因素》，《日本学刊》2018 年第 6 期，第 108 页。「한·일 외교장관회담 결과(일분군위안부 피해자 문제 관련 합의 내용)」, 『외교부』 2015. 12. 28, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=357655&srchFr=&srchTo=&srchWord=%ED%95%9C% C2% B7% EC% 9D% BC% C2% A0% EC% 99% B8% EA% B5% 90% EC% 9E% A5% EA% B4% 80% ED% 9A% 8C% EB% 8B% B4% C2% A0% EA% B2% B0% EA% B3% BC&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm=.

③ “Statement by National Security Advisor Susan E. Rice on the Republic of Korea-Japan Agreement on Comfort Women,” the White House of president Barack Obama, December 28, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/28/statement-national-security-advisor-susan-e-rice-republic-korea-japan>; “Resolution of the Comfort Women Issue,” December 28, 2015, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2015/12/250874.htm>; Juliet Eilperin, “Agreement on ‘comfort women’ offers strategic benefit to U. S. in Asia-Pacific,” *The Washington Post*, January 9, 2016, https://www.washingtonpost.com/politics/agreement-on-comfort-women-offers-ancillary-benefit-to-us-in-asia-pacific/2016/01/09/41a03d84-b54e-11e5-a842-0feb51d1d124_story.html.

月31日,美国防长查克·哈格尔(Chuck Hagel)、日本防卫大臣小野寺五典以及韩国国防部长金宽镇在新加坡香格里拉对话会期间举行三边防长会议。期间,三国防长就进行三国之间的情报互换协议表示了支持,《美日韩三边情报互换协定》(Trilateral Intelligence Sharing Arrangement, TISA)也于2014年12月底签署,日韩两国开始间接走向实质性的军事情报合作。^① 尽管TISA在一定程度上增强了美国亚太地区同盟的军事合作,但这一协定也有着诸多局限性,TISA的信息共享仅限于朝鲜的核武器和导弹活动,但这种有限的关注削弱了日本和韩国应对诸如朝鲜的潜射弹道导弹等方面的合作;同时,由于该协议是由三国副部长之间签署,并不具备法律效力;此外,由于信息交换的延迟,日本和韩国之间通过TISA进行的信息共享在操作上效率低下。因此,就实际的功能而言,这份协议更多的是一种象征性的表态——日本和韩国团结在美国的领导之下,日韩之间也不会因为历史问题而停止安全合作。这种象征性对于面临韩国国内反对而无法推进GSOMIA的朴槿惠政府而言,意义重大。

随后,随着慰安妇问题的“解决”,TISA为日韩直接情报合作带来的铺垫,以及三国常态化副外长级对话对共同威胁的塑造与认可取得成果,美国开始同步推动GSOMIA的签署。2015年,日韩两国时隔5年开始重启军事对话与合作。10月,日韩防长会议时隔4年后重启,11月,韩国时隔8年后再次参加日韩自卫队活动,日韩防卫交流全面重启。^② 2016年3月31日,在华盛顿举行的美日韩三国首脑峰会上,美国和日本开始施压韩国签署GSOMIA,会后发布会上,奥巴马和安倍晋三多次强调美日韩安全和军事合作的重要性,^③ 这也被外界解读为

① 김호준 「내일 한미일·한미 국방장관회담…정보공유 등 논의(종합)」, 『연합뉴스』 2014. 05. 30, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0006935649?sid=100>; “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,” Department Of Defense Of The United States Of America, December 29, 2014, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Trilateral-Information-Sharing-Arrangement.pdf>.

② “韩国时隔近8年参加自卫队活动,日韩防卫交流重启”, 中国新闻网, <http://japan.people.com.cn/n/2015/1116/c35469-27818155.html>; 「한일 국방장관회담 공동 보도문」, 『대한민국 정책브리핑』 2015. 10. 20, <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156080784>, 登录时间: 2024年5月5日。「한일, 5년 만에 안보정책협의회..일 “방위안보 활동 한국 주권 존중”」, <https://v.daum.net/v/20150415043506625?f=p>.

③ “Remarks by President Obama, President Park Geun-Hye of the Republic of Korea, and Prime Minister Shinzo Abe of Japan After Trilateral Meeting,” March 31, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/31/remarks-president-obama-president-park-geun-hye-republic-korea-and-prime>.

对重启 GSOMIA 谈判的施压。^① 在此后 6 月举行的香格里拉对话中，日方再次提议签署 GSOMIA，但韩方即便迫于国内压力，也逐步开始将谈判提上日程。2016 年 11 月 1 日在时隔 4 年 5 个月后，日韩两国正式重启了 GSOMIA 的谈判。^② 此时，由于朴槿惠逐步陷入国内崔顺实干政的政治风波，GSOMIA 的签署也趁国内政治混乱，完成了最终的签订。^③ 而在 GSOMIA 签署后，时任美国国防部阿什顿·卡特（Ashton Carter）、时任驻韩美军司令文森特·布鲁克斯（Vincent K. Brooks）第一时间对结果表达欢迎，并表示这一协定的签署有利于东北亚地区的安全。^④

至此，奥巴马政府成功把握住朴槿惠上台后，日韩关系从冲突恶化型转向和解阻碍型的契机，成功推动了日韩两国签订“慰安妇协定”和《军事情报保护协定》两项具有历史意义的合作协定。同时，除了日韩两国的历史和解与直接军事安全合作，奥巴马政府还推动分别建立了常态化的美日韩副部级三边安全与外交对话机制，巩固了美国及其联盟体系在东亚的地位。从奥巴马政府的相关行动来看，在此期间美国主要是通过以官方交涉为核心的直接管理为主，但同时也辅以美日韩三边制度建设带动日韩双边关系的发展。从结果来看，奥巴马政府较为顺利地完成了对日韩冲突的“止损”，但由于此时日韩两国并未达成深和解，^⑤ 从增益的角度来看日韩关系并未实现有利于美国利益的较大提升。

（二）特朗普与拜登政府对日韩冲突的管理

特朗普上台后，开始与中国进行“全政府”和全面性的竞争。美国明确将

① 이정진 「한일 정보보호협정… 띄우는 미일, 거리두는 한국」、『연합뉴스』

② “韩防长回应日方提签署军事情报协定：需先创造条件，”韩联社，2016 年 06 月 04 日，https://cn.yna.co.kr/view/ACK20160604000800881?site=lang_en；김광수 「한일, 내일 도요서 군사정보협정 실무협약의…4년5개월만에 재개(종합)」、『한국일보』 2016. 04. 02，<https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0008791082?sid=100>。

③ 「[단독] 한일 군사정보협정 타결 임박」、『한국일보』 2016. 11. 08，<https://n.news.naver.com/mnews/article/469/0000171660?sid=100>。

④ “Carter Welcomes Signing of Japan-South Korea Security Agreement,” DOD News, November 23, 2016, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1012736/carter-welcomes-signing-of-japan-south-korea-security-agreement/>；“CFC/USFK commander cites importance of ROK-Japan information sharing agreement,” CFC/USFK Public Affairs, November 23, 2016, <https://www.usfk.mil/Media/Press-Products/Press-Releases/Article/1011770/cfcusk-commander-cites-importance-of-rok-japan-information-sharing-agreement/>。

⑤ 周方银、郑晓燕：《日韩深和解为何难以实现——实力对比、战略需求与国家间和解》，《世界经济与政治》2023 年第 9 期，第 117—143 页。

中国定位为战略竞争者，并与冷战以来美国奉行的对华接触政策决裂，特朗普将中国视为美国的头号经济竞争对手和主要的地缘政治竞争对手，并日益重视中国与美国在意识形态方面的竞争。^①而在过去数十年间，中国持续高速发展，并在外交领域更加奋发有为，因此，面对中国可能在经济地位、科技发展、军事能力、国际制度领导权和发展模式等方面对美国全方位的追赶甚至超越，美国的“地位焦虑”更加明显，更是在《美国国家安全战略报告》等文件中定义中国为“竞争对手”。^②

在特朗普为东亚地区带来更为动荡的变化之时，日韩关系也发生了剧变。日韩双方在历史、军事安全等方面接连发生激烈冲突，这些冲突在 2019 年达到顶峰。2019 年 7 月 1 日，日本打响了对韩国的贸易制裁，随后，韩国在 7 月 19 日暗示将重新考虑是否继续延长 GSOMIA，^③日韩冲突也从最初的历史问题，扩散至贸易领域，再影响到了安全领域。在韩国未宣布考虑中止 GSOMIA 之前，美国对日韩冲突总体上保持一种不介入的态度。在日韩两国因贸易冲突关系极度恶化之时，时任总统特朗普的表态仍然是希望以日韩两国自行解决为主，美国只会根据需要提供帮助，但华盛顿仍明确表示美国“随时准备促进两个盟友间的对话，但不会参与调解解决争端”^④。但是，随着 2019 年 8 月 22 日，文在寅政府正式宣布不再延长 GSOMIA，美国开始调动外交工具，对日韩冲突进行了强势管理。

根据规定，GSOMIA 的中止需要提前 90 天向对方国家提出要求，因此在 90 天的“缓冲期”里，美国旋即改变了之前不介入的态度，开始通过各种措施对

① 吴心伯：《论中美战略竞争》，《世界经济与政治》2020 年第 5 期，第 111—122 页。

② *National Security Strategy of the United States of America*, White House, December 18, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>; 韦宗友：《中美战略竞争、美国“地位焦虑”与特朗普政府对华战略调整》，《美国研究》2018 年第 4 期，第 51—74 页；左希迎：《美国国家安全战略的转变》，北京：中国社会科学出版社 2020 年版，第 139—151 页；韦宗友：《地位焦虑与美国对华战略竞争》，《国际观察》2022 年第 3 期，第 83—88 页。

③ 박경준 「“모든 옵션 검토”…靑, 한일군사정보보호협정 ‘강공모드’ 선회」, 『연합뉴스』, 2019. 07. 19, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190719159500001>.

④ “Trump says he is willing to help in Japan, South Korea dispute,” Reuters, July 20, 2019, <https://www.reuters.com/article/southkorea-japan-laborers-trump-idUSL2N24KOMW>; Lee Haye-ah, “(3rd LD) Trump says S. Korea-Japan row puts U.S. in ‘very bad’ position,” Yonhap News, August 10, 2019, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20190809010853325>; 김태훈: “[취재파일] 韓日 레이더 분쟁과 日 군사대국화… 미국의 시각은?” SBS 뉴스, 2019. 02. 07, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005126257.

日韩冲突进行调解。

第一，美国通过部长级、副部长级官员的穿梭外交和密集表态与官方声明，表明自身立场，向韩国施压。韩国宣布中止 GSOMIA 当天，正在韩国访问的时任美国国务院副国务卿兼朝鲜政策特别代表史蒂芬·比根（Stephen Biegun）将自己的原定行程延长一天，就日韩关系和 GSOMIA 问题与韩国国家安保室官员进行对话。^① 同一天，美国国防部、国务院都发表声明，严厉谴责韩国政府中止 GSOMIA 的行为，^② 时任美国国务卿蓬佩奥更是将矛头对准“文在寅政府”，而没有称之为韩国政府，以表达其对文在寅的不满。^③ 8月26日，美国国务院通过官方推特再次表示“对韩国政府终止 GSOMIA 的决定深感失望和忧虑，这将使防御韩国变得更加复杂（more complicated），增加对美军的威胁（risk）”，进一步提高了批评力度，而美国驻韩大使馆还转发了该文章，并出人意料地推出了自己的韩语翻译，让韩国民众和相关官员能够更加强烈地感受到美国的不满。^④ 28日，美国国务院声明反对韩国在日韩争议岛屿地区举行演习，称无助于日韩关系的改善，^⑤ 同日美国国防部部长、负责亚太安保事务的助理部长等高官接连发表声明向韩国施压，并敦促日韩两国改善关系。^⑥ 10月27日，新上任的美国国务院助理国务卿戴维·史迪威（David Stilwell）在美国驻日大使馆举行的记者会上表示：“GSOMIA 对美国、日本和韩国都有好处，我想敦促韩国回到协定中。”^⑦

① 유지혜 「김현중 “비건, 한·미·일 관계 먼저 언급... 지소미아 신중 검토”」、『중앙일보』, 2019. 08. 22, <https://www.joongang.co.kr/article/23558937#home>.

② “(2nd LD) U. S. expresses ‘strong concern,’ ‘disappointment’ at termination of Seoul-Tokyo intel pact,” Yonhap News, August 23, 2019, <https://m-en.yna.co.kr/view/AEN20190822012752325>.

③ 「靑 “지소미아 종료, 美 이해한다” 했는데, 美는 ‘문제인 정부’라 부르며 “사실 아니다”」、『조선일보』, 2019. 08. 23, <https://n.news.naver.com/mnews/article/023/0003469094?sid=100>.

④ “State Department spokeswoman voices disappointment again over GSOMIA termination,” Yonhap News Agency, August 26, 2019, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20190826004200325>.

⑤ 「美, 독도방어훈련에 “한일 문제 해결에 비생산적”」、연합뉴스, 2019. 08. 28, <https://www.yna.co.kr/view/MYH20190828003800038>.

⑥ “U. S. -Japan-South Korea Military Alliance,” C-SPAN, August 29, 2019, <https://www.c-span.org/video/?463719-1/us-japan-south-korea-military-alliance>; 「미국방부 차관보, 한국에 ‘지소미아 연장’ 공개 요구」、머니투데이, 2019. 08. 29, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019082904373311366>; 「미 국방 “지소미아, 양측에 실망”...한·일 책임론 동시 제기」、JTBC 뉴스, 2019. 08. 29, https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB11873402&pDate=20190829; 「美, 日에도 첫 실망 표명...韓 당부에도 지소미아 우려는 또 발신(종합)」、연합뉴스, 2019. 08. 29, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190829002651071>.

⑦ 「“한국에도 유익” 지소미아 유지 압박한 스틸웰」、서울경제, 2019. 10. 27, <https://www.se-daily.com/NewsView/1VPOOUP666>.

第二,美国通过议题关联,将防卫费问题与GSOMIA续签进行关联,向韩国施压。11月5日,史迪威等人访问了韩国,与政府和国会、媒体相关人士进行全方位接触,就GSOMIA问题向韩国施压。^①11月14日,时任美国国防部部长马克·埃斯珀(Mark Thomas Esper)访问日本时再次提及GSOMIA的问题,并指出:“GSOMIA在战时有重要作用,能够帮助美日韩三国之间进行有效、及时的情报共享,这非常重要……从韩国退出GSOMIA以及日韩两国持续的矛盾中收益最大的,是中国和朝鲜。”^②在此期间,美国的国务院和国防部相关官员将美韩防卫费分摊问题的谈判与解决GSOMIA问题进行议题关联,对韩国进行双向的施压,逼迫韩国做出让步。^③

第三,美国通过渲染安全威胁,强调日韩两国在安全方面合作的重要性,增强韩国在安全方面的共鸣。美国国防部发言人乔纳森·霍夫曼(Jonathan Rath Hoffman)在新闻发布会上表示:“我们一直在努力处理日韩军情保护协定的问题。我们希望这个问题能够得到解决。希望通过这种方式,能够(让美国及其盟友)集中关注朝鲜的活动以及中国等地区最大的威胁。”^④时任美国驻韩大使哈里·哈里斯(Harry Harris)更是表态称:“韩国政府的措施使防御朝鲜半岛变得更加复杂,驻韩美军面临了更多的威胁……从历史问题开始的日韩冲突,演变为经济问题,现在韩国政府甚至将其扩展到了直接影响美国的‘安保问题’,对此美国无法接受。”^⑤美国通过强调韩国行为对美日韩三国所面临的共同威胁——如朝鲜、中国,增强美日韩“安全共同体”的归属感,从而影响韩国退出GSOMIA的决策。

① 「美안보책임자 2인 동시 방한… 지소미아 연장·방위비 인상 압박」、서울신문, 2019. 11. 05, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20191106004007>.

② 「[영상] 에스퍼 미 국방장관 “지소미아 종료로 득보는 곳은 중국·북한”」、연합뉴스, 2019. 11. 15, <https://www.yna.co.kr/view/MYH20191115013400704>.

③ 김기호, 「“美, 방위비 협상 前 지소미아 문제 先 해결 압박”」、『동아일보·신동아』2019. 11. 17, <https://shindonga.donga.com/3/all/13/1902877/1>; 박민희, 「지소미아 종료하면 미국에 ‘분담금 6조원’ 내야 한다?」、『한겨레』2019. 08. 30, <https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/907862.html>; 高畑昭男, 「日米韓連携に暗雲— GSOMIA 問題で公然化した韓国漂流」、『東京財団政策研究所』2019. 12. 12, <https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3297>.

④ 한영혜 「미국방부 에스퍼 국방 장관 방한서 지소미아 해결돼야」、『중앙일보』, 2019. 11. 08, <https://www.joongang.co.kr/article/23627531#home>.

⑤ 「헤리스 “지소미아 종료 결정 동의안해…미군에 큰 위협”」、연합뉴스, 2019. 11. 19, <https://www.yna.co.kr/view/MYH20191119016100038>.

第四，美国国会也在关键时刻以简单决议案的形式表达立场，对韩施压。早在 GSOMIA 事件发酵之前，2019 年 4 月 10 日和 9 月 24 日，美国参议院和众议院分别通过的决议案（S. RES. 67 和 H. RES. 127），对开始出现下滑迹象的日韩两国关系进行了表态，强调美日韩三边合作对于美国的重要性和维护共同利益的意义。^① 11 月 20 日，在韩国宣布正式退出 GSOMIA 前，美国国会参议院通过了一份决议案（S. RES. 435），敦促韩国停止退出 GSOMIA。^② 尽管这几份决议案并没有实际的政策影响力，但却形成了强大的舆论压力，充分说明了美国在安全方面的忧虑和终止 GSOMIA 对美国安全利益的损害，并对韩国发出了明确信号。

第五，美国的前外交官员、智库专家也纷纷发表意见，对韩国形成较大的舆论压力。一方面，美国专家以“知韩派”的身份发表意见，解释为何 GSOMIA 重要，以及为何韩国终止 GSOMIA 后果严重。例如，美国对外关系协会韩国问题首席专家斯科特·施耐德（Scott Snyder）指出“韩国退出 GSOMIA 违背了美韩同盟的精神”；美国国务院副助理国务卿、东亚问题专家谢淑丽（Susan Shirk）强调，GSOMIA 不仅是日韩两国的事，而且裨益美国在整个东亚地区的盟友；兰德公司布鲁斯·贝内特（Bruce Bennett）则称“韩国退出 GSOMIA 受益者是韩国”^③。另一方面，美国智库通过举办高级别的学术和政策研讨会议，为专家公开、严肃批评韩国退出 GSOMIA 提供发声平台，并积极建议美国介入管理日韩冲突。例如在战略与国际研究中心、全美亚洲研究所（The National Bureau of Asian Research）通过举办学术会议、发表专家建议等方式，积极表达美国专家的看法

① “S. Res. 67-A resolution expressing the sense of the Senate on the importance and vitality of the United States alliances with Japan and the Republic of Korea, and our trilateral cooperation in the pursuit of shared interests,” Congress, 2019. 04. 10, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/67/text>; “H. Res. 127 - Expressing the sense of the House of Representatives on the importance and vitality of the United States alliances with Japan and the Republic of Korea, and our trilateral cooperation in the pursuit of shared interests,” Congress, 2019. 09. 24, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/127/actions>.

② “S. RES. 435: Reaffirming the importance of the General Security of Military Information Agreement between the Republic of Korea and Japan, and for other purposes.,” Congress, 2019. 11. 20, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/435/text>.

③ 「[VOA 글로벌 리포트] 미국의 시각으로 본 ‘지소미아’ 논란」, 2019. 08. 23, <https://www.voakorea.com/a/5053291.html>.

和忧虑,并向美国政府 and 国会提出建议。^① 这些言论通过美国之音 (Voice of America) 韩文版等媒体的传播和韩国媒体的转载,在韩国引起广泛关注。

最终,文在寅政府在 11 月 22 日最后期限来临之际,宣布“有条件延长”GSOMIA,日韩两国围绕军情保护协定的冲突也告一段落,美国的调解也取得了成功。但是,特朗普及其政府对日韩冲突的管理,基本是事件和议题导向的止损策略,总统、国务卿等重要官员在管理过程中也基本缺位,可以说特朗普政府时期美国主要是通过间接管理的方式处理日韩冲突,其中国会、主要智库发挥了极强的自主性,而直接管理处于辅助地位。通过一线外交官员、国会、智库等充分发挥直接与间接管理的作用,美国依然保证了在 GSOMIA 等最重要、最影响美国利益的问题上对日韩关系进行了决定性的干预,并成功完成了对日韩冲突的“止损”。然后,由于特朗普政府主观无动力且日韩冲突的不断升级,让美国无心追求“增益”行为,因此从最终效果来看,本次管理是“仅止损、无增益”。

(三) 拜登政府对日韩冲突的管理

拜登政府上台以来,向世界宣布“美国回来了”,开始着手恢复美国的全球领导力,与世界重新接触,重视美国盟友和伙伴国在美国大战略布局和对华竞争中的积极作用,并倾向于通过低安全议题、价值观外交、后发制人与多主体合作的策略来维护美国安全利益。^② 但是,拜登政府面临的安全威胁和地位焦虑更加突出。

第一,拜登政府继承了特朗普政府部分对外政策,继续推进与中国的大国竞争。拜登政府执政后,虽然总体上采取了“竞争、合作、对抗”的对华政策,

^① 例如战略与国际研究中心韩国研究主任车维德 (Victor Cha)、美国前印太安全事务助理国防部长薛瑞福 (Randall Schriver)、美国参议院外交关系委员会前东亚和太平洋事务政策主任弗兰克·季努兹 (Frank Jannuzi) 等专家和前高官参与了相关讨论。Victor Cha, “The Meaning of GSOMIA Termination: Escalation of the Japan-Korea Dispute,” CSIS, August 22, 2019, <https://www.csis.org/analysis/meaning-gsomia-termination-escalation-japan-korea-dispute>; Randall Schrive, “The Importance of U. S. -Japan-Korea Trilateral Defense Cooperation,” CSIS, August 28, 2019, <https://www.csis.org/analysis/importance-us-japan-korea-trilateral-defense-cooperation>; Frank Jannuzi, “Out of Tune: Japan-ROK Tension and U. S. Interests in Northeast Asia,” NBR, October 9, 2019, <https://www.nbr.org/publication/out-of-tune-japan-rok-tension-and-u-s-interests-in-northeast-asia/>.

^② Amy Mackinnon, “Defining the Biden Doctrine,” *Foreign Policy*, January 18, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/01/18/national-security-advisor-jake-sullivan-interview-qa-biden-doctrine-foreign-policy/>; 赵明昊:《重新找回“西方”:拜登政府的外交政策构想初探》,《美国研究》2020 年第 6 期,第 45—64 页;朱晨歌、尹继武:《美国拜登总统的国家安全战略思维》,《国际安全研究》2022 年第 6 期,第 3—33 页。

但在对中国的定位和评价上与特朗普政府并无二致。^① 拜登政府在关注军事安全的同时也注重在国际制度、意识形态、高新技术等领域对华竞争。^② 第二，俄乌冲突加剧了美国的安全忧虑和地位焦虑，也让美国更加重视盟伴体系的建设。俄乌冲突推动和塑造着拜登政府的外交政策，让美国不得不同时准备在欧洲和印太的“双线作战”。^③ 面对俄乌冲突，拜登政府很好地把握住了这一危机，开始“借势以谋局”。俄乌冲突也让美国更加重视盟伴体系的作用，开始以更加多元、灵活、复合的方式，重构其散布全球的盟伴关系。^④ 第三，朝鲜半岛局势急剧恶化，让美国更加急切地需要重建东北亚联盟体系。从拜登政府上台后发布的对朝政策框架来看，拜登政府虽然继承了特朗普对朝政策遗产，但舍弃了特朗普“自上而下”的对朝外交模式，反而更加注重与盟友合作、自下而上的方式。^⑤ 2022年以来，朝鲜半岛局势开始急剧恶化，朝鲜不仅在军事方面动作频频，更在国家法律和官方叙述中重回对抗。^⑥ 半岛局势的急剧恶化，让拜登政府在处理朝鲜问题上更加倚重与日韩两国的合作，也更加需要日韩两国在军事安全和外交上与美国统一战线。

面对这些持续的安全挑战和地位下滑，盟友和伙伴关系成为拜登政府的重要应对方式。与特朗普政府相比，拜登极其重视通过制度约束和利益协调的方式恢复和重构美国的盟伴体系，并投入了大量精力。在日韩关系上，拜登政府上台之初再次面临着如同奥巴马政府第二任期开始时同样的问题：如何能够妥善解决历

① 赵明昊：《新冠肺炎疫情与美国对华战略竞争的深化》，《美国研究》2020年第4期，第20—44页；徐海娜、楚树龙：《美国对华战略及中美关系的根本性变化》，《美国研究》2021年第6期，第36页；周琪：《拜登政府对华政策显现全貌》，《当代美国评论》2022年第4期，第52—78页。

② 韦宗友：《地位焦虑与美国对华战略竞争》，《国际观察》2022年第3期，第88—94页。

③ Matthew Kroenig, “Washington Must Prepare for War With Both Russia and China,” *Foreign Policy*, February 18, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/02/18/us-russia-china-war-nato-quadrilateral-security-dialogue/>.

④ 宫小飞：《拜登政府国家安全战略及其对华政策规划》，《当代美国评论》2022年第4期，第84—87页。

⑤ John Hudson and Ellen Nakashima, “Biden administration forges new path on North Korea crisis in wake of Trump and Obama failures,” *The Washington Post*, April 30, 2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-administration-forges-new-path-on-north-korea-crisis-in-wake-of-trump-and-obama-failures/2021/04/30/c8bef4f2-a9a9-11eb-b166-174b63ea6007_story.html?outputType=amp。

⑥ 例如，朝鲜国务委员会委员长金正恩在劳动党八届六中全会上将韩方界定为“明确的敌人”，而韩国在随后2月16日发布的《国防白皮书》中则将朝鲜也定义为敌人——这是时隔六年再次出现这一表述。参见「[연합시론] '북한 정권과 북한군은 적' 표현 6년만에 부활한 국방백서」、연합뉴스, 2023. 02. 16, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230216130800022>。「김정은 '명백한 적' 규정에도 남북 통신 연락선 정상 가동」、연합뉴스, 2023. 01. 09, <https://www.yna.co.kr/view/MYH20230109020 800641>.

史问题对日韩两国合作带来的影响,推动日韩两国在美国的领导下协调一致地服务于美国对华竞争的大战略。

整体而言,拜登对日韩冲突的管理,基本回归了奥巴马时期的相关策略,重视首脑、高级官员发挥的作用,对日韩两国的关系进行了全方位的引导,摒弃了特朗普时期只重军事安全、高级官员缺位的管理方式。同时,拜登政府对日韩关系的管理内嵌于更加广泛的对外战略之中,许多政策和行动或许无意指向日韩冲突,但却对双方关系的改善带来了较好的效果。

受制于日韩冲突本身进程的影响,拜登政府对日韩冲突的管理主要分为两个阶段,第一个阶段是文在寅执政期间,日韩两国关系处于持续恶化的阶段;另一个阶段则是尹锡悦上台后,日韩两国首脑和解意向明显增强。如前文所言,日韩冲突的进程会对美国的冲突管理策略带来较大的限制,因此在这两个阶段中,美国分别采取了不同的管理策略。

文在寅执政时期,拜登政府“迎难而上”,积极从中调停。如同特朗普政府时期一样,拜登政府也面临着强硬反日的文在寅,但是与特朗普不同,拜登政府对日韩两国关系的关注不局限于军事安全领域,而是积极推动两国整体的缓和。其一,拜登政府就任后,从首脑和部长级官员层面强调日韩关系重要性,努力改善双边关系。在拜登政府执政后的2021年6月G7首脑峰会上,美国邀请日韩两国参加,也促成了文在寅和时任日本首相菅义伟的首次会面;^①除了总统层面,2021年3—4月,美国国务卿布林肯、国防部长劳埃德·奥斯汀(Lloyd Austin)分别访问日韩两国,美国国家安全顾问杰克·沙利文(Jake Sullivan)也与日韩两国同僚举行三边对话,各官员不断强调美日韩三边关系和日韩双边关系的重要性。^②其二,拜登政府执政后,立即重启了中断四年之久的美日韩三边副外长战略对话机制。美日韩三边副外长级会议在2017年10月举办完第七次会议后,一直处于中断状态。拜登政府上台后,立即重启了这一中断四年的三边外交对话机制,并更加重视在这一场合劝谈促和、推进共识、展示团结,以四个月一次的频率,轮流在美日韩三国首都召开会议。其三,美国高度关注韩国大选结果,不断

① 박효목 「文대통령-스가 첫 만남… 약속회담은 불발」, 『동아일보』, 2021.06.14, <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20210614/107413917/1>.

② “Travel to Tokyo, Seoul, and Anchorage, March 15 – 19, 2021,” U. S. Department of State, <https://www.state.gov/secretary-travel/travel-to-tokyo-seoul-and-anchorage-march-15-19-2021/>.

向候选人传递信号。自 20 世纪 80 年代末韩国完成民主转型以来，美国对韩国的大选始终保持高度关注，并适时“干预”韩国的总统大选进程，在韩国总统选举前后通过多种渠道收集情报，并会见总统候选人、了解他们的政策方向，传达美国立场。^① 美国断然不能以公开、官方、直接的方式介入到韩国的大选之中，但可以通过不同的途径表达对候选人的看法。在 2022 年韩国总统大选中，候选人李在明反美立场明显，如声称驻韩美军为“占领军”，认为俄乌冲突责任在乌克兰等，这引起了美国方面的高度警觉，美国前官员、智库多次表达忧虑，韩国保守派也渲染文在寅政府及其继任者与美国的分歧以及韩国被美国“抛弃”的论调。^② 2022 年 2 月 12 日韩国大选前夕，美国前副总统迈克·彭斯（Mike Pence）访问韩国时会见候选人尹锡悦讨论美韩关系未来发展——但并没有会见与文在寅同党派的候选人李在明，这一行为也可以视作美国部分势力对尹锡悦的明确支持。^③ 美国虽然并未明确在候选人中表明立场，但通过智库专家对文在寅政府和李在明的批评、通过前任官员单独拜会尹锡悦，毫无疑问有助于尹锡悦的选情，并鼓励尹锡悦执政后选择更加配合美国政策、改善对日关系的政策方向。

尹锡悦上台后，拜登政府继续推动各个级别的美日韩三边沟通，帮助三方在各类威胁和合作议题上达成共识，推动构建美日韩“三边安全机制”^④。尹锡悦上台后，拜登政府对日韩关系的促进更加得心应手，强化了美日韩三边合作中的薄弱环节，使得美日韩三边合作不断加速。^⑤ 一方面，美日韩三方的官员互动更加频繁，频繁的互动极大地推动日韩两国找到共识。俄乌冲突的爆发为美国管理日韩冲突提供了更好的“抓手”。拜登本人在与日韩两国首脑会见时，多次强调美日韩三边合作的重要性，并继续推动两国领导人面对面交流的机会，并最终在

① 안문석, 「1987년 이후 미국의 한국 대통령선거 개입-변화된 양태와 정책적 함의」, 『한국정치외교사논총』 29권2호, pp. 293-322.

② Victor Cha, “Why South Korea’s Presidential Election Matters to the U. S.,” January 26, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/01/26/south-korea-presidential-election-candidates-biden-administration/>; 김대중, 「[김대중 칼럼] 미국이 한국 대선 결과를 지켜보는 이유」, 『조선일보』, 2021. 10. 05, <https://www.chosun.com/opinion/column/2021/10/05/GFNLM50OYZBZ7GWX55ESC5KKCE/>.

③ 「펜스 전 미 부통령 만난 윤석열, “한미관계 위해 기도합니다”」, 『중앙일보』, 2022. 02. 13, <https://www.joongang.co.kr/article/25047832#home>.

④ 姚寰宇、周文星：《美日韩“三边安全机制”的动向及影响》，《现代国际关系》2023年第11期，第63—83页。

⑤ 凌胜利：《美日韩三边合作的强化及其前景》，《当代美国评论》2023年第4期，第53—54页。

2022年的东盟峰会上促成了日韩两国的直接会谈,以及三边共同声明的发布。^①除了拜登总统,美国副总统卡马拉·哈里斯(Kamara Harris)等,都积极参与到与日韩两国同级别官员双边和三边的会晤中,并借机劝谈促和。^②从高级别官员的外交努力和制度化的三边对话中,我们可以清晰地看到,历次首脑、部长级、副部级的双边、三边的共同声明,美日韩三国都会强调三国对共同威胁和利益的一致认知(如朝核问题),在重大国际问题中进行共同表态(如俄乌冲突、台海问题、海洋规则),强调三国共同的所谓“民主”价值观,渲染三国共同合作的重要性。这种发表共识的频率和共识内容的广度,也显然远超其他美国政府时期的相关三边表态。尽管拜登本人公开直接调停日韩冲突的言论并没有奥巴马时期那样明显,美国官员是否私下对日韩两国劝谈促和或者施压通过公开资料短期内我们也不得而知,但这种高频次地加强制度建设、以共同威胁和利益凝聚共识、宣扬共同价值观的行动,显然很好地推动日韩两国的合作。2023年8月18日,美日韩三国在戴维营召开三国峰会,会上三国领导人签署了《戴维营精神》《戴维营原则》以及“三国协商约定”等系列合作文件,就军事安全、经贸合作、科技研发、人文交流等达成了广泛共识,形成了协调美日韩三边利益的安全机制,进一步强化了这种“以美日韩三边带动日韩双边”的利益和冲突协调机制。

另一方面,拜登政府着手打造更加复合、多元的日韩关系,将两国嵌入至美国复杂的盟伴体系和议题联盟之中。为应对中国带来的挑战,美国试图构建多层次的盟伴体系,打造融合政府、企业和社会组织等多种力量的复合阵营。^③就日韩关系而言,拜登政府则希望超越所谓的“轴辐体系”,这既需要让美日、美韩、美日韩之间的关系更加复合,超越单纯的军事安全关系,同时需要让日韩自身更加团结一致。尹锡悦政府上台以来,这些政策也在大踏步向前推进。其一,拜登政府将日韩两国拉入到新打造的各类多边机制中,如印太经济框架、芯片四

① “Phnom Penh Statement on US -Japan-Republic of Korea Trilateral Partnership for the Indo-Pacific,” The White House, November 13, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/13/phnom-penh-statement-on-trilateral-partnership-for-the-indo-pacific/>.

② 例如,有报道称哈里斯在参加日本前首相安倍晋三的葬礼时,对日韩两国进行劝谈促和;布林肯上任之初,便参与到日韩两国的调停之中。参见:Chris Megerian, Mari Yamaguchi And Tong-Hyung Kim, “US seeks united front in Asia despite Korea, Japan tensions,” AP News, September 29, 2022, <https://apnews.com/article/taiwan-technology-japan-asia-united-states-ebbc0ee4cbf31d4d0b78a783e831a6a3>.

③ 赵明昊:《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》,《世界经济与政治》2022年第6期,第26—55页。

方联盟（Chip4）等，通过制度的重叠增加日韩两国之间的粘性，让日韩两国合作成为支持美国领导下“自由世界”的标志。其二，拜登政府不断邀请日韩两国加入既有的一些盟伴关系框架中。拜登上台以来，美国政府和国会对日本和韩国加入五眼联盟、韩国加入四边安全对话（QUAD+）等进行了深入的讨论；同时，日韩两国也成为北约峰会座上宾，两国先后加入北约网络防御中心（CCD-COE），与北约之间开展的合作也日益扩大。^①通过这些行动，美国逐渐将日韩两国嵌入美国在政治、军事、经济、意识形态等多维领域组建的盟伴体系之中，这些复杂的合作，一方面可以让日韩两国不和的事实对美国的影响降到最低，另一方面也可以让日韩两国更好地意识到彼此的共同利益和共同价值，倒逼日韩两国着手改善关系。^②

尹锡悦上台后，不断表现出改善日韩关系的意向，此后，美日韩三国联合军演在中断5年后重启，日韩两国外交往来逐渐热络。2023年1月，日本首相岸田文雄在与拜登举行首脑会谈后，一改往日对日韩关系的冷处理态度，连续两天表达出改善日韩关系的意向。^③此后日韩关系迅速拉近，随着韩国出台解决“强征劳工案”第三方赔偿方案、日韩首脑12年后重启首脑互访，日韩两国停止了“贸易战”，在经贸、军事安全等领域的合作也大踏步向前迈进，这些都标志着拜登政府对冲突的管理也取得了阶段性成功。

从拜登政府对日韩冲突的管理来看，拜登政府出于安全、地位以及经贸科技等方面的考量，自身具有较强的管理动力，同时在尹锡悦政府的主动配合下，美国所面临的管理阻力也较小。在管理手段上，拜登政府既重视领导人和高级官员直接沟通，同时也不断通过机制建设对日韩两国进行引导，采取直接与间接管理并重的方法。从结果来看，不同于奥巴马时期，日韩在本次冲突管理中日趋达到“深和解”，日韩合作与美日韩三边合作水平达到历史高位，可以说，拜登政府

① “韩国加入北约网络防御中心有何盘算？”，新华社，2022年5月9日，http://www.news.cn/mil/2022-05/09/c_1211645222.htm，登录时间：2024年5月5日；“日本加入北约网络防御合作卓越中心居心叵测，警惕日本与北约加速勾连”，新华社，2022年11月17日，http://www.news.cn/mil/2022-11/17/c_1211701740.htm。

② 小此木政夫、「日韓関係はどうなるか一危機に瀕する日韓条約体制」、SSDP 安全保障・外交政策研究会，<http://ssdpaki.la.coocan.jp/proposals/99.html>。

③ 「기시다, 바이든 만난 직후 연이틀 “한일관계 개선”」、『국민일보』，2023.01.15，<https://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0017865716>。

既实现了“止损”，也通过制度建设完成了“增益”。

五 结语

本文以美国对日韩冲突的管理为切入点，详细分析了美国对日韩冲突的管理决策背景、管理的限度以及生效机制，并对自2012年以来奥巴马、特朗普和拜登三任美国总统对日韩冲突管理的背景、事实与成果进行了细致的梳理。美国对日韩冲突的管理并非空穴来风，而是与不同的时代背景、不同总统的大战略制定紧密配合。从三任总统的比较来看，不同政府时期虽然对日韩冲突的管理理念和思路有所不同，但整体都采取了直接管理和间接管理两种方法。从结果来看，无论是奥巴马政府推动日韩两国签署“慰安妇协议”和GSOMIA，还是特朗普政府阻止韩国退出GSOMIA，抑或拜登政府推动日韩两国的“再和解”，三位总统都取得了一定的成果。

从本研究出发，我们可以看到美国对日韩冲突管理策略的局限性。美国的管理方式无法让日韩两国实现真正的和解，而日韩的冲突又反噬美国主导的美日韩三边合作。美国可以起到抑制韩日关系恶化的作用，但很难取得韩日两国都满意的协商结果，^① 甚至可以说，美国在推动日韩安全领域取得的进步，是以东亚地区历史和和解的失败为代价的。^② 随着美国实力的相对衰落，美国不断鼓励盟友承担更大责任，并增加对盟友的承诺，尤其是对日本的承诺，日本逐渐成为美国在亚太地区的“次轴心”^③。但是这样做的后果之一，是日韩关系首当其冲地随着日本野心的膨胀而受到影响，^④ 日韩关系也始终存在着一个“天花板”。尽管美国的冲突管理策略在短期内都取得了一定成效，但这在本质上仍然无法消弭日韩两国在涉及本国核心利益上的根本性的矛盾。美国的“调而不停”与日韩的“和而不解”，或许会在一定程度上成为影响日韩两国——尤其是韩国对美国战

① 李成日、金永皓「한일관계 딜레마의 근원, 구조 및 전망」、『지역사회 현안과 담론』19권0호, 2020, p. 10.

② Chien Liu, “Obama’s Pivot to Asia and Its Failed Japan-South Korea Historical Reconciliation,” *East Asia*, vol. 35, no. 4, 2018, pp. 293–316.

③ 信强：《“次轴心”：日本在美国亚太安全布局中的角色转换》，《世界经济与政治》2014年第4期，第39—53页。

④ 左希迎：《美国战略收缩与亚太秩序的未来》，《当代亚太》2014年第4期，第26页。

略信心的一个重要诱因。^① 但是, 不可否认, 当日韩两国处于冲突缓和状态时, 美国往往能够抓住机会, 推动日韩两国政府将日韩关系带上新台阶——无论是朴正熙政府时期的日韩建交与《日韩基本条约》签署, 还是朴槿惠时期日韩慰安妇协定和 GSOMIA 的签署, 抑或拜登政府当前不断推动的美日韩三边安全机制。这些关系的进步或许不完美, 后期甚至会被推翻, 但短期内仍然会取得巨大的功利性效果。

当前, 关于美国亚太联盟体系“北约化”的讨论此起彼伏, 如何准确地把握、理解美国的联盟战略的意图, 了解美国政策制定的背后逻辑, 有助于我们在中美博弈中更好地做到知己知彼, 在复杂国际局势尤其是面对东亚局势中取得更大的主动权。未来 5—10 年, 美国的联盟体系或许因为中美竞争的加剧而进一步强化,^② 而尹锡悦政府的上台与日韩关系的相对和缓, 虽然再次让美国迎来了推动日韩关系更进一步的历史机遇, 但是日韩关系能否在尹锡悦任内真正突破历史桎梏, 在安全合作方面迎来更大发展, 值得我们保持高度的关注和警惕。同时, 美日韩三国政府都面临着巨大的内部压力, 尤其是美日韩三国在经济安全领域的内在竞争、以特朗普为代表的美国单边主义势力可能的卷土重来, 也对当前的日韩关系和美日韩三边安全机制带来严峻挑战。^③ 随着特朗普胜选, 美日韩三边安全机制必将迎来新的调整。2024 年 11 月, 在拜登政府任期最后一次召开美日韩三国首脑会议上再次重申美日韩三国合作的重要性, 并通过设立美日韩三边事务协调局等制度巩固自身外交遗产, 但特朗普上任后“美国优先”逻辑的回归将从根本上改变美日韩当前“美国推动、价值观主导”的合作模式。^④ 尽管特朗普在与韩国总统尹锡悦的通话中强调美日韩合作的重要性,^⑤ 但特朗普与石破茂通话时所表现出的冷淡^⑥、石破茂政府与尹锡悦政府面临的国内低支持率等问题,

① 李成日、金永皓「한일관계 딜레마의 근원, 구조 및 전망」, 『지역사회 현안과 담론』19권0호, 2020, p. 10. 刘丰:《秩序主导、内部纷争与美国联盟体系转型》, 《外交评论》2021 年第 6 期, 第 23—44 页。

② 左希迎:《美国亚太联盟体系会走向瓦解吗》, 《世界经济与政治》2019 年第 10 期, 第 73 页。

③ 姚寰宇、周文星:《美日韩“三边安全机制”的动向及影响》, 《现代国际关系》2023 年第 11 期, 第 80—83 页。

④ 「日米韓、トランプ政権前に枠組み固定 協力にもろさ残る 外」, 『日本経済新聞』, 2024. 11. 16, <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA160010W4A111C2000000/>.

⑤ 「尹-트럼프 첫 통화… “한미일 협력에 트럼프도 기여”」, 『프레스시안』, 2024. 11. 7, <https://www.pressian.com/pages/articles/2024110709382720468>.

⑥ 「安倍の敵、対中融和石破首相、トランプ氏と1分も会えない衝撃の面会断念、大丈夫か日米同盟」, 2024. 11. 18, <https://news.yahoo.co.jp/articles/ade8d4f8e0ab1c3adb41ef22f6514d956354935b>.

都为美日韩三边合作的前景带来阴霾。尽管特朗普会对美日韩三边安全机制带来冲击，但在韩国新右派势力的带动下，日韩两国自身的能动性或许会在一定程度上抵消特朗普的影响，让美日韩三边安全机制在部分形式上得以存留。^① 特朗普第二任期美日韩合作前景仍有待继续观察，但毫无疑问的是，美日韩三边合作将从“拜登—岸田文雄—尹锡悦”三人的“黄金组合”形成的共识“合流”(convergence)走向“特朗普—石破茂—尹锡悦”的部分“分流”(divergence)。换言之，拜登通过管理日韩冲突、推动美日韩合作，让日韩关系在短时间内从表面上弥合分歧、让美日韩和日韩关系突破了上限，但在特朗普的治下美日韩三边关系会进入一个发展相对缓慢的阶段，且一旦日韩关系的恶化，日韩关系可能会再次向下突破底线。

最后，对于中国而言，日韩两国既是中国搬不走的邻居，也是美国遏制中国崛起的重要“棋子”，因此，如何在中美竞争背景下，巧妙化解美国亚太联盟体系短期强化的压力，将是中国面临的重要课题。在涉华关键议题上，我们需要意识到日韩与美国并非“铁板一块”，对美追随程度也高低不一，“亚太北约化”也远未成型。^② 因此，如何以此为突破口带动日韩继续参与到东亚地区的和平与和解建设之中，对中国稳定周边地区秩序、引领东亚命运共同体建设有着重要作用。

① 金灿荣、[韩]韩大海：《韩国新右派与尹锡悦政府关系》，《东北亚学刊》2024年第3期，第84—95页。

② Hornung, Jeffrey W., Miranda Priebe, Bryan Rooney, Patrick Hulme, Nobuhiko Tamaki, and Yu Inagaki, *Like-Minded Allies? Indo-Pacific Partners' Views on Possible Changes in the U. S. Relationship with Taiwan*, RAND Corporation, 2023, pp. 31 – 66.