



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第20期

2008年8月6日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

韩日岛屿争议及其政策含义

北京大学国际战略研究中心副主任 朱锋

自2008年7月14日韩日两国再度爆发独岛（日本称为“竹岛”）争议以来，韩国政府采取的对应举措不断升级。标志性的行动是7月29日，韩国总理韩升洙带领两位内阁部长登岛，此举被日本内阁官房长官町村信孝指斥为“不当行为”。韩日屡屡在独岛问题上爆发激烈纷争，不仅说明了东亚区域安全的脆弱性，更是东亚区域政治关系不稳定的生动写照。独岛之争今后难以避免成为韩日关系及东亚安全的“间歇性阵痛”。

一、独岛之争并非李明博所愿

2008年2月25日宣誓就职的韩国总统李明博代表了韩国政坛的保守主义势力。在外交政策领域，李政府力主重树自1998年金大中政府上台之后一直被边缘化的保守主义主张，从一开始就有很强的对前两任“进步派”外交进行“清算”的意味。这不仅表现在对朝鲜的“弃核、开放和3000政策”上，而且也表现在争取大幅度改善对日关系上。其对日政策的“转向”，就是要从前卢武铉政府的注重韩日历史争议，转变到提升韩日经济合作、降低韩日贸易赤字和为韩国经济的发展赢得更多的“日本动力”。为此，李明博政府力争在对日政策上进行“务实”调整，采取了四个方面的具体措施：

一是强调韩日关系要“向前看”，表示韩国不会拘泥于历史问题，而是要建立面向未来的、“强大的”韩日合作。二是重新恢复在朝核问题六方会谈架构之外的美日韩朝鲜政策协调机制（TCG）。三是宣布韩国亚洲外交将注重对日关系，



努力加强韩日在国际事务中的相互信任,防止韩国在日本亚洲外交中被边缘化(过去小泉政府提倡在亚洲推行“价值观外交”时,并没有把同样作为亚洲民主国家的韩国“计算”在内)。四是准备推进韩日自由贸易谈判,力争扩大韩国产品的对日出口,平衡长期以来一直存在的巨额韩国对日贸易赤字。韩国新政府初期对日政策的转变当然受到了东京的热烈欢迎。2008年2月25日,日本首相福田康夫亲临首尔参加李明博总统的就职典礼。在就职典礼结束之后,福田首相也是李明博会见的第一位外国政要。

韩日独岛争议再度发作,并非是韩日政治关系紧张的结果,而是两国国内激荡的民族主义思潮的产物。福田政府固然欢迎李明博政府对日方针的转变,但面对国内在野党对福田政府在独岛问题上对韩妥协的指责,考虑到福田首相本人低迷的国内支持率,福田政府需要在独岛问题上做出姿态。7月14日日本的决定,很大程度上是东京估计韩国不会再做出像2005年卢武铉政府那样、甚至不惜派遣军舰一搏的强硬反应。即便韩国进行反击,韩日独岛对抗也将有助于福田政府在国内政治与公众中提升人气。特别是日本媒体爆料说,福田首相稍早在北海道G8峰会期间曾专门给李明博总统打了招呼,这让日本舆论认为福田政府此次在处理独岛问题上既有“力度”、又不失“手段”。

二、独岛之争韩日都不想走得太远

独岛争议对上台伊始就深陷“牛肉风波”和对朝政策困局的李明博政府来说,无疑是“雪上加霜”,但也给青瓦台凝聚民意、转移公众视线和重塑韩国国民对政府外交能力的信心创造了难得的机会。韩国政府随后接二连三地在独岛问题上高调“出牌”,也是在助推和利用韩国国内的民族主义情绪。独岛问题激发了韩国民众的爱国热情,已经使他们无暇顾及牛肉问题。独岛争议一定程度上“拯救”了深陷“牛肉风波”的李明博总统。

李明博政府不会在独岛问题上走得太远。由于独岛在韩国的实际控制之中,韩国海警驻守独岛,不管日本如何重申拥有独岛主权,都难以诉诸军事行动。近期两国就独岛问题发生军事冲突的可能性并不存在。面对日本海军对韩国压倒性的优势,青瓦台也无意将岛屿纷争激化到军事层面。首尔在此次独岛事件中的反应在很大程度上是“政治性”的。例如,数十位国会议员两度登岛宣示主权,韩国军方7月30日在独岛附近海域进行军事演习,《2008年国防白皮书》中将专门记述韩国军队对独岛的守卫责任。青瓦台更不想因独岛问题重挫韩日关系。日本是韩国第三大贸易伙伴和第一大外来投资国,维持和发展韩日关系的稳定对韩国至关重要。8月4日,韩国宣布驻日大使权哲贤即将重返日本,特



意强调“召回大使”是为了“工作性磋商”，无非是有意降低“召回”大使对两国关系的冲击。

和2005—2006年的韩日独岛争议相比，此次独岛纷争有明显的“国际化”趋势。先是韩国求助于俄罗斯，要求共同倡议将“日本海”改为东海；随后在日本的长期努力下，美国地名学会将独岛改称为“主权未确定岛屿”，并重新使用法国人最早发现该岛时所起的名字“里奥科尔礁”。此举当然激起了韩国上下的一致愤慨，韩国媒体认为美国的立场出现了“助日抑韩”的变化。青瓦台旋即启动对美外交公关。布什总统考虑到8月5日对首尔的访问以及两国牛肉争议，下令赖斯国务卿进行干预。7月30日，美国地名委员会恢复独岛原有标识。

随着8月5日韩国驻日大使返回日本，2008年的韩日独岛争议已经走向尾声。8月6日布什—李明博首尔峰会不再提独岛问题就是一个明证。正如2005年日本岛根县议会出台主张对独岛行使主权的“竹岛日”条例案一样，这次独岛纷争的结局很可能仍将是日本继续维持说明日本对竹岛拥有主权的教科书指导纲要，而韩国继续坚持强硬的反对立场。但双方短期内都会继续控制岛屿纷争的杀伤力，韩日关系会在独岛争议的阴影中重趋稳定。

三、韩日独岛争议的长远含义

韩日的岛屿纷争并不会就此结束，独岛“阵痛”将会长期困扰韩日关系。除了将独岛变成韩国长期性的“爱国主义教育基地”之外，韩国正在考虑采取一系列新的措施，旨在加强对独岛控制权、进行战略性的国际游说以便赢得更多同情与支持。例如，韩国准备在独岛修建阳光发电厂，扩大独岛旅游资源开发，并就是否该废除1998年韩日渔业协定展开辩论。这些举措只会在日本方面引起新的不满。2008年8月2日的《产经新闻》和富士电视台联合进行的民意调查显示，70%的日本国民认为独岛是日本的领土，支持政府对独岛采取更加强硬的措施。除此之外，由于独岛纷争和韩日“历史问题”有着千丝万缕的联系，韩日民众的独岛认识很可能恶化两国对立性的历史认识。

日本国内政治的未来动向也会给独岛问题增加新的变数。8月1日福田内阁改组，持“鹰派立场”的麻生太郎当选自民党干事长，也成为未来首相最热门人选。麻生属于2006年日韩独岛军事对峙中的强硬派。韩日关系今后将难以避免地继续会出现“独岛阵痛”，任何一方旨在加强独岛主权的宣示都可能因为受到国内政治的支配而引发阶段性的外交危机。李明博政府上台伊始所提出的“面向未来”的韩日关系倡议尽管代表了一种积极的姿态，但独岛争议牵扯两国国民情感、政治利益和海洋权益等诸多因素，青瓦台“面向未来”的对日政策事实上已经夭折。



2008年独岛争议中最大的赢家是美国。在东亚区域内各主要国家间关系“剪不短、理还乱”的背景下，美国的存在和影响力仍然是不可替代的。尽管美国并不愿意卷入独岛纷争，认为这是韩日两国的事情，但为了避免在独岛争议上的孤立，韩日事实上都以争取美国的支持和理解作为重要的外交目标。7月30日美国重新修订地名委员会的独岛措辞，表面上看是美国更倾向于韩国的立场，但却深刻地揭示出了美国才是纷争背后“仲裁者”的地位。日本媒体评论说，美国的“变脸”是给8月6日美韩首脑会谈提供的“免费礼物”。其潜台词是：这样的“礼物”日本需要的时候也能“拿得到”。

更重要的是，布什政府通过重新改变独岛标识，进一步拉拢了韩国，削弱了韩国的反美势力，使得韩国上下意识到在独岛这样具有争议的领土问题上，美国依然是韩国“最大的靠山”。为此，韩国发行量最大的英文报纸 Korea Herald 评论说，这一事件说明美韩同盟依然是韩国生存的“救生船”。尽管8月6日首脑会晤还是遭到了韩国部分民众的抗议，但布什政府再度改变独岛名字的做法，将煽灭首尔抗议韩美牛肉协议者手中的蜡烛。

未来日韩的独岛之争很可能带来两国新的、更大规模的军备建设。日本海军舰艇总吨位达到42.8万吨，远远超过韩国的13.7万吨。韩国舆论目前的估计是，只有韩方海军力量达到日本海军70—80%水平时，日本才不会就独岛主权问题向首尔挑衅。为此，韩国必须追加建造3艘宙斯盾舰和6艘5000吨级驱逐舰。日本国会则从7月底开始紧急讨论更新F-15J战斗机的拨款方案，准备花费数百亿日元更新日本的主力战机，以应对韩国已经部署的更高级的F-15K战斗机。韩日独岛纷争带来的军备建设将为东亚安全投下新的阴影。

韩日独岛争议虽然不直接牵扯中国，但这两个东亚重要邻国之间的领土和政治过节如何发展，对中国同它们各自的关系和东北亚安全形势将产生一定影响。中国外交是否应当更为主动，是值得我们深思的问题。

编辑：刘春梅 审核：王缉思
网址：www.ciss.pku.edu.cn
邮件地址：CISS@pku.edu.cn

地址：北京 北京大学国际关系学院
电话：86-10-62756530

邮编：100871
传真：86-10-62759302