

2022年7月，韩美两军在韩国全罗北道群山市首次实施出动各自F-35A隐形战机的联合空中演习。

供图/ICphoto



韩国关于战时作战控制权的诸多考量

文 / 钱政宇 李成日

2022年7月22日，韩国国防部表示，围绕韩美之间的战时作战控制权（Wartime Operational Control，又称战时作战指挥权）问题，今后将集中于解决移交条件的问题，这就改变了前任政府的尽早收回这一权限的政策。今年5月7日，当选总统尹锡悦在接受“美国之音”采访时表示，“为尽快实现战时作战控制权的转变，韩国应做出更多的准备。而且，作战控制权的归属问题不能以名分、理念来决定，而是优先考虑取得战争胜利的最有效的途径是什么”，从而批判了文在寅政府收回战时作战控制权的政策。

肇始于“联合国军司令部”

韩美军事同盟是由两国之间的军事作战指挥控制体系、联合军演体系、武器装备体系、军事情报共享体系等多种合作机制来支撑的，其中驻韩美军司令掌握的战时作战控制权是核心。战时作战指挥权是韩美联合司令部司令通过韩美安全协议会（SCM）及韩美军事委员会会议（MCM）接受两国总统的指示，对指定的军队进行指挥的权限。

战时作战控制权是指在战时综合指挥和控制军队的权限。1950年6月25日朝鲜战争爆发。7月7日，联合国安理会通过所

谓“设置联合国军司令部的决议案”。翌日，美国总统杜鲁门任命美国远东军司令麦克阿瑟为“联合国军司令”。7月14日，韩国总统李承晚致函麦克阿瑟，表示在目前战争状态下愿将韩国陆海空三军的作战指挥权（Operational Command）全部移交给“联合国军司令”。五天后麦克阿瑟复函表示接受韩国的请求。这就是韩军指挥权“上交”给美国的肇始。

1953年7月朝鲜战争停战协定签署。10月，美韩签订《共同防御条约》，美韩同盟正式建立。1954年11月，两国签署《关于对韩军事及经济援助协议备忘录》，其中规定，在“联合国军”驻守韩国期间，“联合国军司令部”拥有韩国军事力量的作战控制权（Operational Control）。

1961年5月，朴正熙发动军事政变上台。5月26日，韩国与“联合国军司令部”就作战控制权归属签署联合声明，表示韩国继续将此权限交给“联合国军司令”，“联合国军司令”只有在韩国遭受所谓“共产主义威胁”时才可以行使这一权限。韩国通过这一声明，收回了军队平时的人事、军需、管理等行政性事务及权利。不久，美国承认韩军可以独立承担“反渗透”“反间谍”等作战任务，不必再通过“联合国军司令部”。

1975年，联合国大会通过第3390号决议，希望在1976年1月1日解散“联合国军司令部”，不

再保留打着联合国旗号的军队驻扎韩国。1977年，美韩防长举行第十次安全协议会，就成立美韩联合司令部（CFC，Combined Forces Command）事宜达成一致。1978年11月，韩军的作战控制权也正式移交给美韩联合司令部。

曲折反复的历程

进入20世纪80年代，随着韩国国力大幅提升和民族情绪的迅速升温，韩国国内要求收回国防自主权、改变美韩不平等地位的呼声越来越高，1987年底，韩国总统卢泰愚首次公开要求收回韩军作战控制权。两国在1992年第24次安全会议上达成共识，将作战控制权分为“平时作战控制权”和“战时作战控制权”，并将前者移交给韩方。1994年12月韩国收回平时作战控制权，但战时作战控制权仍掌握在美韩联合司令部手中。所谓“平时”与“战时”的区分，依据韩军“战斗准备态势”由高到低的1~5级划分，5~4级为“平时”，韩军作战控制权归属于韩军联合参谋本部；进入3级以上为“战时”，根据韩美之间的“联合权限委任事项”，韩军一切作战控制权都归属于美韩联合司令部。其实，作战控制权主要在战时发挥作用，所以平时作战控制权更多的是政治上的意义。

2003年卢武铉执政后积极

推行“自主国防”政策，再次提出收回韩军战时作战控制权问题。美国认为韩军在战略预警、情报搜集和指挥控制上存在诸多缺项，需要韩军先补齐短板弱项才能移交。于是韩国在“2004~2008年国防中期计划”中确定首要任务就是建设早期预警、指挥控制能力。2005年9月韩国正式向美国提出，希望于2012年前收回战时作战控制权，随后两国在2006年领导人峰会上就此达成共识。2007年2月美韩防长会议上，两国决定在2012年4月17日美国将战时作战控制权移交韩国。

但2008年李明博上任后改变金大中、卢武铉以来的对朝缓和政策，要求重新评估移交韩军战时作战控制权的合理性。随后，朝鲜核试验、“天安舰”事件等先后爆发，朝韩关系也高度紧张，呼吁延迟收回战时作战控制权的声浪在韩国也高涨起来。在2010年3月举行的二十国集团（G20）峰会上，美韩两国首脑宣布把战时作战控制权的移交日期延迟到2015年12月1日。

2013年上任的朴槿惠政府基本上延续了前任政府的保守立场。在2014年10月举行的第46次美韩安全协议会上，两国宣布再次推迟移交时间，并达成推进“符合条件的作战控制权的转换”的共识，设立了“大幅度提升韩军指挥控制能力、韩国能够应对朝鲜核导威胁、朝鲜半岛安

全环境平稳”等多个限制条件。按照当时的客观条件，这几乎是无限期推迟了作战控制权的移交时间。

2017年5月文在寅就任韩国总统后，重新提出收回战时作战控制权议题。2018年10月，美韩防长签署《有条件移交战时作战控制权计划》等多份文件，双方同意美军移交这一权限后，美韩联合司令部架构不变，改由韩军将领担任韩美联合司令部司令，美军将领担任副职，美军也会继续驻扎在韩国。之后，美军正式对韩国是否有能力主导联军行动进行评估，涵盖作战、情报、通信、军需四个领域，分为初始作战能力、完全作战能力和完全遂行任务能力三个阶段分步进行。

2019年8月，美国对韩军完成了第一阶段评估，随后双方在第二阶段评估实施上产生了较大分歧，美方以“疫情严重，无法调动本土兵力”为由，将原定于2020年8月进行的第二阶段评估推迟到了2021年。由于新冠疫情影响，2021年3月美韩联合军演的规模被大幅压缩，也没有包括第二阶段评估环节。其后，根据韩国军方的表态，第二阶段评估环节被推迟到2022年进行。2022年4月，美韩举行上半年联合军演，这是文在寅任期内的最后一次联合演习，结果依然没有纳入评估环节，这就意味着他提出的“任期内收回战时作战控制权”承诺不能实现。

首要根源是美国不愿放松掌控

韩美之间战时作战控制权移交问题迁延日久，存在内外诸多复杂因素。

首先美韩各有政治意图，尤其是韩国国内各派政治势力态度截然不同。韩国不同阵营的领导人一上台，对这一问题就会采取不同的态度。卢武铉、文在寅等进步势力极力主张收回该权，让韩国能以更加灵活的态度出现在东北亚政治格局中，努力维持半岛的和平与稳定。而李明博、朴槿惠等保守阵营人士执政时，往往对朝采取强硬姿态，半岛局势紧张加剧，对收回战时作战控制权持相对消极态度。韩国国内对于韩军总体实力的判断分歧更是加剧了这种拉扯态势，一方认为韩军经过数十年的发展，人员

装备等已经可以独立开展作战任务；另一方认为韩军长期依靠美军，在情报、指挥、通信和打击能力上比较薄弱，仍然需要美军的支持。

美国则有自己的考虑，一方面担忧交出战时作战控制权后将失去在半岛军事博弈中的主导地位，不愿驻韩美军被被动拖入冲突和战争风险；另一方面，美国仍然需要通过掌控韩军来主导韩国的安全战略，维持美军存在的合理性。目前，驻韩美军有2.8万多人，而韩军规模大约为53万人。驻韩美军司令又是韩美联合司令部的司令，加上韩国负担驻韩美军的劳务、基地等费用，所以美国能以最小的代价，控制50多万韩军，而且拥有大量的驻韩美军基地，确实是“两全其美”。因此，指挥权移交的一再推迟虽有

韩国政府更迭造成的政策非连续性因素，但最重要的根源依然是美国不愿放松对韩国的掌控，不愿把该项控制权交还韩国。

收回战时作战控制权对韩国的益处是非常明显的。一是从国家的军事主权层面，此举会成为韩国迈向“自主国防”的重要标志，可大幅提升韩国的国家地位，使得其在美韩同盟中更加具有话语权。二是有利于提升韩国的民族自尊心。韩国作为发达国家之一，经济较为富庶，国际地位不断提高，越来越多民众要求实现军事上的自主权。三是有利于韩朝之间的自主交流与沟通，在韩朝交往中可以减少来自美国的掣肘。

但即便韩国收回战时作战控制权，韩美仍会继续维持军事同盟关系，所以需要解决的问题仍然很多，例如韩美之间联合指挥及协调体系、驻韩美军防卫费分担、驻韩美军基地转移、驻韩美军的战略灵活性问题，等等。可以想见，在美韩同盟没有得到根本性改变的前提下，未来的一段时间韩美两国围绕战时作战控制权等诸多问题，操控与反操控的博弈仍将持续下去。同时，随着韩国民众民族自主意识的高扬，美国面临的韩美同盟困境的压力也将会越来越大。^[1]

（钱政宇为中共中央党校〈国家行政学院〉博士研究生，李成日为中科院亚太与全球战略研究院助理研究员）



2022年4月，在美韩举行本年度上半年联合军演前夕，韩国民众在首尔美国驻韩大使馆附近举行反对联合军演的集会。