

行政院及所屬各機關出國報告  
(前往美國杜克大學進修一個月)

亞太安全研究計畫進修報告

服務機關：外交部部長辦公室  
出國人職稱：薦任秘書  
姓名：宋申武  
出國地區：美國  
出國期間：92/10/1/-11/1  
報告日期：九十二年十一月二十八日

A9/  
/c09200379

## 內容摘要

本次係以訪問學者身分，參與杜克大學政治系亞太安全研究計畫 (Program on Asian Security Studies, PASS)，自訂主題，在該計畫負責人牛銘實教授 (Emerson Niou) 協助下進行獨立研究，並以一個月為期，撰寫「現階段北韓核武危機：議題與影響」專題研究報告乙篇。

為解決北韓核武危機，今年 4 月及 8 月先後在北京召開「三邊會談」及第一輪「六方會談」，由於北韓採取戰爭邊緣策略，美國也堅持不妥協立場，使這兩次會談的實質進展有限，未來是否能經由外交協商管道，取得比 1994 年合議架構協定更好的方案，實在不無疑問。北韓打「核武牌」以勒索經援，並防止金正日體制崩解；中共打「北韓牌」以加強與美國關係，並擴大對朝鮮半島的影響力；美國受制於伊拉克戰後情勢及南韓反美主義傾向，尤需借重中共對北韓的影響力，惟美國基於全球戰略佈局考量，也不會同意中共「以北韓換台灣」的如意算盤，仍會堅持以平行交往方式處理兩岸問題。

# 「亞太安全研究計畫進修報告」

## 目次

一、研習形式.....	2
二、研習主題.....	3
三、參訪活動.....	3
四、心得.....	4
五、建議.....	4

外 32

## 一、研習形式：

以訪問學者 (visiting scholar) 身分，參與杜克大學政治系亞太安全研究計畫 (Program on Asian Security Studies, PASS)，自訂主題，以一個月為期，在該計畫負責人牛銘實教授 (Emerson Niou) 協助下進行獨立研究。本計畫係本部與杜克大學學術合作案之一環，今年首度由本部及國防部各派一人前往該校進行蹲點研究，目的在於提升參加同仁之學術研究能力，並以實務角度檢視與我國外交及國防安全有關之國際議題。杜克大學提供研究室乙間，位於該校著名之 John Hope Franklin Center for Interdisciplinary and International Studies 一樓，環境極佳，軟硬體設備齊全，對於研究工作裨益甚多。同一建築物內設有多所研究中心，均與區域研究有關，重要者包括：African and African-American Studies Program, Center for Asian and Asian American Studies, Canadian Studies Center, Center for European Studies, Center for International Studies, Korea Forum, Triangle Institute for Security Studies 等，每日均舉辦各式演講或研討活動，各國訪賓及學者川流不息，實為極佳之學術研究及交流場所。職於一個月進修期間，密集參加十三場次學術活動，重要

演講者包括美國聯邦眾議員 David Price、CSIS 資深副總裁 Kurt Campbell、CSIS 中國研究中心主任 Bates Gill、Henry L. Stimson Center 總裁 Michael Krepon、法國 Transnational Institute 副總裁 Susan George 等人。杜克大學亦提供職工使用圖書館及校區內無線上網之服務，透過 Project Muse 線上學術期刊查詢系統，蒐集資料非常便捷有效，值得本部參考採用。

## 二、研習主題：

以一個月為期，撰寫「現階段北韓核武危機：議題與影響」專題研究報告乙篇（如附件），全文逾 16000 字，內容涵蓋北韓核武危機之起源、六方會談之經過與各國立場、影響北韓核武危機之幾項主要因素，並探討未來可能發展及對我國在台美關係、國防安全及外交層面之可能影響。職在撰寫過程中，除蒐集相關文獻外，亦與多位南韓訪問學者及美方教授深入交換意見，獲益良多。返國後，除將研究成果呈送部次長及相關司處參閱外，並於國內智庫「遠景基金會」之亞太綜合安全網站上發表，供各網上網查閱。

## 三、參訪活動：

進修期間，曾前往我駐亞特蘭大辦事處拜會吳處長榮泉，向渠簡報學習情形，並就未來是否續辦本進

修計畫提出個人建議。另曾陪同駐亞特蘭大辦事處洪組長正彬轄訪北卡州首府 Raleigh 地區之行程，在當地僑領安排下，會晤 Brad Miller 及 Bob Etheridge 兩位聯邦眾議員。

#### 四、心得：

杜克大學為美國一流學府，人文薈萃，學風鼎盛，本人有幸前往該校短期進修，無論對個人視野或學術研究能力，均有所提升。職非常感謝本部人事處、北美司及駐亞特蘭大辦事處之協助，更感謝簡部長及諸位長官之栽培與關照。

#### 五、建議：

謹建議明年度續辦本進修計畫，以提供本部中高階同仁出國進修之機會。另鑒於本案以研究為主，性質類似美國布魯金斯研究院或英國國際戰略研究所等智庫，與一般有固定課程或攻讀學位之進修計畫性質不同，爰建議本部於遴選同仁時列入考量。

附件：「現階段北韓核武危機：議題與影響」專題研究報告

# 現階段北韓核武危機：議題與影響

宋申武

外交部部長辦公室薦任秘書  
美國杜克大學訪問學者(2003年10月)

## 壹、前言

在近代史上，朝鮮半島與台灣命運息息相關，兩地曾先後被日本殖民統治，二次大戰結束後，日本根據開羅宣言及波茨坦宣言，無條件放棄對朝鮮半島及台灣的主權，使韓國恢復獨立，台灣也成為中華民國的一部分。1950年韓戰爆發，美國宣布台海中立化，派遣第七艦隊巡防台海，阻遏了中共渡海進攻台灣的行動，自此，台海兩岸進入長達半世紀的冷戰，南北韓也持續處於分裂國家的狀態。南韓與台灣分別在1953年及1954年與美國簽署共同防禦協定，這兩項雙邊協定加上美日安保條約，構成了冷戰時期美國在東亞地區對抗共產勢力擴張的三大支柱，在此同時，北韓也分別與中共及蘇聯簽訂雙邊攻守同盟，與自由民主世界形成對峙。

直到今天，時序雖已進入後冷戰時期的全球化時代，經貿關係已逐步取代政治及軍事關係成為國際關係的主流，惟朝鮮半島與台灣海峽實際上仍未脫離冷戰格局，被公認為當今全球軍事衝突最可能爆發的兩個熱點，也是美國東亞政策所面臨最主要的兩項挑戰。兩者相較，雖然台海兩岸軍力差距正逐漸拉大，中共對台灣的軍事威脅日增，但大體而言，台海情勢仍處於可控制的範圍內，兩岸政府在美方敦促下展現相當程度的自我克制，整體情勢較1996年台海危機時緩和許多。朝鮮半島情況則不同，不僅其戰略位置重要，歷來即是美、日、俄、中四強利益競逐的交匯處，大國關係盤根錯節，再加上北韓金正日政權的高度封閉與不可預測性，只要該政權繼續存在一天，就隨時有可能爆發第二次或第三次的核武危機，對東北亞乃至於亞太地區的和平與穩定造成衝擊。

與1994年第一次北韓核武危機作比較，最顯著不同之處，在於中共所扮演的角色，從旁觀者變成「六方會談」的主要催生者，明顯改善了中共的國際形象，並強化與美國戰略合作的關係，如何防止中共打「北韓牌」以換取美國在台灣問題上的讓步，是今後我國外交工作努力的重點。本文首先探討現階段北韓核武危機的起源，其次說明「六方會談」的經過與各國立場，接著分析影響北韓核武危機的幾項主要因素，最後探討未來可能發展及對我國的影響。

## 貳、危機的背景

現階段北韓核武危機係自 2002 年 10 月登場的，背景是北韓日益深化的糧食與能源危機所引發的體制危機，導火線則是同年 1 月 29 日美國布希總統發表的國情諮文，正式點名北韓、伊拉克及伊朗三國為「邪惡軸心」(Axis of Evil)，北韓當局明顯感受到布希政府的敵意，深恐成為美國「先制攻擊」的對象，因而積極部署核武，意圖藉「戰爭邊緣」策略，迫使美國妥協。

2002 年 10 月美國國務院亞太事務助卿凱利(James Kelly)以特使身分赴平壤與北韓第一副外長姜錫柱等人進行對話時，證實了北韓仍繼續秘密研發核武，違反 1994 年雙方簽訂的「合議架構協定」(Agreed Framework)<sup>1</sup>，此一消息曝光後，朝鮮半島能源開發組織(KEDO)決定自 11 月起中止對北韓的重油供應，國際原子能機構(IAEA)也要求北韓放棄核武開發計畫，美國自 12 月起也中止對北韓重油及糧食的供應。

北韓為報復國際制裁，自 12 月起採取一連串激烈行動，包括宣佈重新啓動被凍結的核武設施，驅逐國際原子能機構的核查人員，2003 年 1 月宣佈退出「核不擴散條約」(NPT)，2 月又宣稱將退出 1953 年的韓戰停戰協定，2 月 25 日南韓總統盧武鉉就職前夕，北韓向日本外海發射飛彈，3 月又再發射一枚，同時在 2 月底恢復運寧邊(Yongbyon)核子反應器的運轉，並宣稱聯合國安理會對北韓的任何制裁行動，都將被視為「戰爭行爲」，一時之間，朝鮮半島緊張情勢急遽升高，北韓與美國關係陷入嚴重對立。

由於當時美國正準備對伊拉克用兵，不願同時對付兩個戰場，且顧慮日本、南韓等盟邦的立場，故暫時未對北韓採取行動。但伊拉克戰爭很快終結，美軍展現超強的空中攻擊能力，令北韓當局深感震驚，研判以北韓目前的傳統武力甚難抵擋美軍攻勢，唯有核武才有嚇阻作用，並能提高外交談判的籌碼。

中共對布希政府在伊拉克戰爭中所突顯的「單邊主義」作風印象極深，也充分體察到美國處理北韓核武問題的嚴肅態度，一旦美國決定對北韓採取行動，中共必遭波及，將嚴重影響其經濟發展與社會穩定。

為化解北韓核武危機，今年 3 月中共國家主席胡錦濤上任後，一改江澤民時期袖手旁觀的作風，派遣副總理錢其琛密訪平壤，向金正日遞交親筆函，說服北韓放棄核武計畫，參與三邊會談，以換取中共持續的經濟援助，中共並曾以技術問題為由，暫停供應北韓石油 3 天，迫使北韓認真考慮中共建議<sup>2</sup>。在中共軟硬兼施下，北韓同意參加 4 月份於北京舉行美、中、北韓的「三邊會談」，但由於北韓與美國歧見甚深，北韓要求美國先對其政權作出安全保證，才願就核武問題進行談判；美國則堅持北韓必須先放棄核武計畫，回到 1994 年合議架構協定，

<sup>1</sup> 根據 1994 年合議架構協議，北韓同意放棄建造核子反應爐、關閉寧邊核子反應器、凍結對核能的進一步研究、接受國際原子能機構的監督，以換取日本、南韓及美國出資興建兩座輕水式核能電廠、南韓提供發電用石油、美國對北韓不使用核武的承諾、美國放寬對北韓經濟制裁及改善雙邊關係。

<sup>2</sup> David M. Lampton, "China: Fed Up with North Korea?" The Washington Post, June 4, 2003, p. A27.



才能考慮對北韓經濟援助及簽署「互不侵犯條約」，雙方立場南轅北轍。

北韓在會談期間公開宣稱已擁有核武，並不惜試射，藉以向美方施壓，美國則採取強硬立場，拒絕接受北韓的核子勒索，因此三邊會談實際上形同破局。中共對北韓作為相當反感，並體認到北韓已非中共資產，而是負債<sup>3</sup>，放任北韓一意孤行發展核武的結果，將引起日本、南韓甚至台灣發展核武的「骨牌效應」，危及中共自身國家利益，故決定積極介入，防止朝鮮半島情勢發展失控。

北韓核武危機主要牽涉三個層面：

1. 北韓若成為核子俱樂部的一員，將徹底改變東北亞安全戰略版圖；
2. 北韓若將核武與彈道飛彈結合，將對美國及周邊國家安全構成巨大威脅；
3. 北韓若將核武與彈道飛彈技術向恐怖組織或其他第三世界國家進行擴散，將對美國所領導的全球反恐及反核子擴散行動造成致命打擊，故必須嚴加防堵<sup>4</sup>。

據美國中央情報局在 2003 年 6 月提出的一份評估報告顯示，北韓最快可在 1 年內成功研發將小型核子彈頭配置於彈道飛彈的技術上，這將使北韓成為第一個有能力以長程彈道飛彈裝載大規模毀滅性武器攻擊美國的第三世界國家，日本、南韓及駐防亞太地區的美軍也面臨被核武或生化武器攻擊的危險。美國國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)公開表示，北韓已擁有足以製造 2 枚以上核子彈頭所需的鈾原料<sup>5</sup>，北韓副外長崔壽憲今年 10 月 1 日出席聯合國大會期間，公開宣稱北韓已經完成 8000 根核燃料棒的加工，倘該說法屬實，其數量已足以製造 5 至 6 枚核彈頭。北韓可能在適當時機公開展示核武，以向外界證明北韓確實有能力製造核武<sup>6</sup>。無論如何，北韓的核武計畫確實已對周邊各國的安全構成威脅。

北韓目前已擁有短中長程彈道飛彈技術，蘆洞飛彈(Nodong)射程在 1500 公里左右，涵蓋南韓及日本，大浦洞一號飛彈(Taepodong I)射程在 2500 公里至 4000 公里之間，可及夏威夷與阿拉斯加，研發中的大浦洞二號飛彈(Taepodong II)射程超過 5600 公里，直接威脅美國本土及澳大利亞全境<sup>7</sup>，台灣、中國大陸、東南亞、印度、巴基斯坦及俄羅斯等國，實際上也籠罩在北韓軍事威脅的陰影之下，因此，北韓核武危機不能僅視為美國與北韓的雙邊衝突，而必須將周邊國家納入，以區域、集體的力量來確保東北亞乃至於整個亞太地區的和平與穩定，六方會談便是在此一思維架構下產生的。

<sup>3</sup> John Pomfret, "As Talks Begin, China Views North Korea as Risk," Washington Post, August 27, 2003.; Melinda Liu, "China and North Korea: Bitter Friends," Newsweek, August 31, 2003.

<sup>4</sup> Jeffrey Robertson, "North Korea Nuclear Crisis—Issues and Implications," Australian Department of the Parliamentary Library, Current Issues Brief No.18 2002-03, March 2003, p. 3.

<sup>5</sup> "中共經營朝鮮半島的外交策略", 大陸情勢雙週報(中國國民黨), 第 1416 期, 2003 年 7 月 16 日出版

<sup>6</sup> "朝鮮表示可能會展示核武器", BBC 中文網, 2003 年 10 月 16 日.

<sup>7</sup> Scott Snyder, "Pyongyang's Pressure," The Washington Quarterly, 23:3 (2000), pp. 164-165.

### 叁、六方會談的經過與各國立場

六方會談於 2003 年 8 月 27 日至 29 日在北京釣魚台賓館舉行，六國首席代表包括：美國國務院亞太事務助卿凱利、北韓外交部副外長金永日、中共外交部副外長王毅、南韓外交通商部次官李秀赫、俄羅斯外交部副外長洛修科夫 (Alexander Losyukov)、日本外務省亞太局長藪中三十二，除美、日兩國為司長級外，其餘四國均派出次長級代表與會，對第一輪會談而言，層級已具代表性。

#### 一、穿梭外交

在會談籌備期間，各國均展開綿密的穿梭外交，其中以中共最為積極，也發揮了關鍵作用。中共派出副外長戴秉國分訪北韓及美國，派外長李肇星分訪日本及南韓，又派副外長王毅再訪美國與北韓，連中共解放軍總政治部主任徐才厚也奉命率軍事代表團赴北韓訪問；美國派出副國務卿波頓 (John Bolton) 訪問南韓及俄羅斯，亞太助卿凱利也分赴日本、南韓及中共訪問；南韓總統盧武鉉在 2 月就職後，親自訪問華府、東京與北京；日本首相小泉純一郎也在訪美後，派外相川口順子及內閣官房長官福田康夫先後訪問北京；俄羅斯副外長洛修科夫則前往平壤及北京溝通，六國之外的歐盟、英國、澳洲、紐西蘭等國，也派員穿梭於北京、華府之間，表達對召開六方會談的殷切期望，曾幾何時，北京成為國際外交的重要舞台。

在國際間強大壓力下，北韓不得不放棄與美國一對一談判的計畫，同意接受多邊對話的安排，美國對中共盡力促成多邊框架下的六方會談十分感謝，國務卿鮑爾及副國務卿阿米塔吉在許多場合一再表示，「美、中關係現處於 1972 年尼克森訪問中國大陸以來的最佳時期」。

值得注意的是，北韓願意參與六方會談的訊息，最早是透過俄羅斯方面對外發布的，而非關係密切、著力最深的中共，顯示北韓對中共施壓的不悅與不信任，刻意向俄羅斯示好並爭取支持<sup>8</sup>。

北韓曾考慮過「七邊會談」的方案，即六國之外，加邀歐盟，這是歐洲議會議員 Glyn Ford 於 2003 年 3 月訪問北韓時獲悉的。此外，美國也曾建議以「P5+5」的方式進行會談，亦即由聯合國安理會的五個常任理事國，加上日本、澳洲、歐盟及南、北韓，共十國，廣泛討論北韓核武問題，惟遭北韓堅決反對，中共亦不傾向接受，以免其對朝鮮半島的影響力被稀釋。

據悉，中共在力促北韓參與六方會談時，曾提出三項建議及二個承諾<sup>9</sup>。

三項建議：

1. 北韓宜設法達到經濟自給自足。

<sup>8</sup> The New York Times, August 2, 2003.

<<http://www.nytimes.com/2003/08/02/international/asia/02KORE.html>>

<sup>9</sup> "Time to Act, China Tells North Korea," CNN.com, August 25, 2003.; "因應北韓核武問題的首次六方會談", 大陸情勢雙週報(中國國民黨), 第 1420 期, 2003 年 9 月 17 日出版, p. 25.

2. 北韓宜嘗試採行中國式的改革開放政策。
3. 北韓宜停止大規模毀滅性武器計畫，以改善與鄰國關係。

兩個承諾：

1. 若北韓願就核武問題妥協，中國將遊說美國承諾不入侵北韓。
2. 若北韓願妥協，中國將派出更多經濟及農業顧問協助北韓振興經濟。

## 二、各國立場

與會各國立場雖有不同，但除北韓之外，其餘五國均主張朝鮮半島無核化，並贊同以和平對話與外交手段為優先。大致而言，美國與日本態度較為堅硬，要求北韓先放棄核武，否則不排除向北韓動武或改變金正日政權 (regime change)；中共與俄羅斯比較傾向不對北韓過度施壓，以免政權崩潰而危及區域穩定，並盼美、日等國提供足夠誘因促使北韓放棄核武發展；南韓的立場較為左右為難，一方面希望持續推動對北韓的交往政策(engagement policy)，亦即金大中的「陽光政策」或盧武鉉的「和平繁榮政策」，另一方面則擔心北韓非理性的作為，而必須強化與美、日的軍事演習。

六國當中，美國與北韓的態度才是真正的關鍵，若兩方均不願讓步，則其他國家可著力之處也不多。北韓代表在會談中多次強調，布希政府應先改變對北韓的敵視態度，談判才能有效進行，北韓甚至明白表示，美國堅持要北韓先放棄核武，是準備在北韓解除武裝後對它發動攻擊，因此，北韓擁有核武是為保護其體制及國土安全。北韓提出以下幾項具體要求：

1. 美國停止對北韓的敵對態度；
2. 美國與北韓訂定互不侵犯條約(或和平條約)；
3. 美國與日本儘速與北韓建交；
4. 保證北韓與南韓、日本實現經濟合作；
5. 繼續興建兩座輕水式核能電廠並賠償工程延誤損失；
6. 繼續對北韓提供原油。

北韓表示，在上述要求得到滿足後，北韓將做到：

1. 不製造核武器並允許國際檢查；
2. 最終廢除核子設施；
3. 暫停試射並中止出口彈道飛彈等。

美國的立場相當明確，北韓違反國際協定在先，美國斷無理由再對北韓讓步，否則，此例一開，美國等於變相鼓勵伊朗、敘利亞、利比亞等國積極發展核武，因為只要擁有核武(例如北韓)就可以逼美國妥協，未擁有核武(例如阿富汗、伊拉克)就只能任美國宰割，如此一來，今後美國將無法處理大規模毀滅性武器(WMD)的擴散問題<sup>10</sup>。美國在六方會談所持的立場如下：

1. 北韓必須承諾無條件停止核武研發，而且這項承諾必須是「完整的、可

<sup>10</sup> 張錫模, “透視東北亞超級賽局”, Taiwan News 總合周刊, 2003年8月7日, p. 43.

以檢驗的、無法撤銷的」(complete, verifiable and irreversible)；

2. 重新接受國際原子能機構核查人員的檢查；
3. 遵守核不擴散條約；
4. 各國監督北韓履行約定；
5. 拒絕與北韓就核武問題進行雙邊對話。

美國堅持，北韓必須先做讓步，才能消除國際社會對北韓發展核武的疑慮。

中共是美國與北韓之外，唯一使得上力的國家，中共對北韓核武問題一向持三點原則<sup>11</sup>：

1. 應致力朝鮮半島無核化(包括南、北韓及駐韓美軍在內)；
2. 應致力維持朝鮮半島的和平與穩定；
3. 應透過政治及外交手段和平解決爭端。

換言之，中共在北韓核武問題的「三不」立場是：

1. No nukes：不願北韓發展核武；
2. No war：不願美國對北韓動武；
3. No collapse of North Korea：不願北韓突然崩潰。

中共希望美國與北韓雙方相互克制，亦即「北韓不核，美國不武」<sup>12</sup>，只要北韓放棄核子勒索的念頭，中共將盡力促使美國尊重北韓領土及主權的完整。

日本將北韓綁架日本國民的問題納入六方會談中，主張這是日本與北韓談判建交與經濟援助的前提，惟招致北韓強烈反對，認為與核武議題無關。北韓原本抵制日本加入會談，中共私下也持反對立場，但美國認為日本是南、北韓的鄰國，在北韓核武問題上應有發言權<sup>13</sup>。

至於南韓及俄羅斯，因為手中籌碼較少，故無法扮演主導角色。南韓與俄羅斯均反對北韓發展核武，但南韓基於民族情感，對北韓抱持同情態度。俄羅斯原本已淡出東北亞國際舞台，這次被北韓刻意拉攏加入會談，有牽制中共在朝鮮半島影響力的戰略意涵，也可扮演反對孤立北韓的平衡角色<sup>14</sup>。在伊拉克戰爭結束後，俄羅斯亟欲找尋對美關係的新槓桿，受邀參與六方會談，正是俄羅斯增強在東北亞外交作為的新契機。

六國代表在會談第一天主要闡述各自立場，缺乏交集。北韓副外長金永日在會談第二天上午提出「同步行動」原則，將北韓與美國的每項立場掛勾，使原本非常棘手的會談更形複雜，北韓的要求如下<sup>15</sup>：

1. 美國若恢復對北韓提供原油及糧食援助，則北韓願放棄核武開發計畫；
2. 美國若與北韓簽訂互不侵犯條約並賠償電力損失，則北韓將允許外界對核子設施進行檢查，並接受外界對其應遭凍結的物品進行監視；

<sup>11</sup> Jing-dong Yuan, "China and the North Korean Nuclear Crisis," CNS, January 22, 2003. <<http://cns.miiis.edu/research/korea/chidprk.htm>>

<sup>12</sup> 張明慶, "北韓核武全球亂源?" Taiwan News 綜合周刊, 2003年8月14日, p. 24.

<sup>13</sup> John J. Tkacik, Jr., "Getting China to Support a Denuclearized North Korea," The Heritage Foundation, Backgrounder #1678, p. 2.; Reuters, Washington, D.C., October 8, 2003.

<sup>14</sup> 張錫模, 同前註. p. 45.

<sup>15</sup> "因應北韓核武問題的首次六方會談", 大陸情勢雙週報(中國國民黨), 同前註. p. 27.

3. 美國、日本若與北韓外交關係正常化，則北韓願解決彈道飛彈的問題；
4. 在美國完成建設兩座輕水式核反應爐後，北韓可以關閉其核子設施。

### 三、六點共識

由於六方會談為期僅兩天半，欲在極短時間內達成實質進展，並不切實際，且美國與北韓立場針鋒相對，要任何一方作出重大讓步，除非有明顯的誘因或威脅，否則根本不可能。惟在地主國中共的外交努力下，仍達成六點共識，為第二輪會談保留迴旋的空間，這項成果已屬不易。六點共識如下：

1. 各方都願致力通過對話和平解決北韓核武問題，維護朝鮮半島的和平與穩定；
2. 各方都主張朝鮮半島無核化，並認為需要同時考慮到北韓在安全等方面所提出的關切；
3. 各方原則上贊同按照分階段，同步或並行實施的方式，探討並確定公正合理的整體解決方案；
4. 各方同意在和談進行中不採取可能使局勢升高或激化的言行；
5. 各方都主張應保持對話、建立信任、減少分歧、擴大共識；
6. 各方都同意繼續六方會談的進程，並盡快通過外交管道確定下一輪會談的時間和地點。

上述六點共識，第一點的「和平解決」與第二點的「無核化」最為關鍵，是日後繼續保持對話的基礎，前者暫時排除美國採取軍事行動的選項，後者反映各國對北韓解除核武的期許，並願考量北韓「合理的安全關切」。

綜合會議前後各方對六方會談的評價，大致有幾個重點：

1. 此次會談只是多邊協商程序的開始，未來的路仍漫長曲折；
2. 對多邊會談的前景表示樂觀與悲觀看法的皆有；
3. 北韓願意坐上談判桌就是一件好事，談比不談好，可以節制北韓作為；
4. 對中共的協助十分感謝，中共也提升其國際形象並加強與美國關係。

俄羅斯副外長洛修科夫評論這次會談是「沒有失敗，也沒有突破」，中共國務委員唐家璇表示，這次會談是「在當今國際形勢下處理安全問題的新探索」，中共國家主席胡錦濤 10 月 9 日在會見美國前總統老布希時強調，「和平解決北韓核武問題符合各方利益，要實現此一目標，需要各方共同努力，使六方會談進程繼續下去」<sup>16</sup>。

### 四、磋商第二輪六方會談

關於第二輪六方會談舉行的時間，各國原先的默契是在第一輪會談結束後兩個月內召開，但以目前時機而言，美國因伊拉克境內情勢惡化及中東「和平路

<sup>16</sup> “胡錦濤要求美國堅持一中”，中國時報，2003 年 10 月 10 日。

線圖」受挫，正深陷中東泥沼，無法全力應付北韓危機，而北韓方面也採取挑釁行爲，不僅揚言杯葛六方會談<sup>17</sup>，而且刻意選在 10 月 20-21 日在泰國舉行亞太經合會(APEC)非正式領袖會議的同時，藉軍事演習之名，向其東部海域試射 2 枚飛彈，升高朝鮮半島緊張情勢。

北韓核武問題主導了 APEC 元首高峰會的進行，布希總統在與南韓及中共領袖會晤時，首度表示願意以書面形式提供北韓「多邊安全保證」，並重申美國無意攻打北韓。美國國務卿鮑爾也表示，華府希望聯合其他相關國家，與北韓簽訂集體安全協議，但不會考慮簽署「互不侵犯條約」<sup>18</sup>。

由於美國態度出現轉圜，北韓把握機會，表示願意在「同步行動原則」下考慮美國提議，北韓駐聯合國外交官韓成烈隨即與美國國務院朝鮮事務處處長史卓布在紐約展開接觸。南韓方面也勸北韓，應把握目前布希外交團隊「鴿派當道」(指國務卿鮑爾)的時機重回談判桌，情況對北韓較爲有利。中共則派出人大委員長吳邦國偕副外長王毅赴平壤訪問，這是兩年多來訪問北韓最高層級的中共代表團，一方面升高對北韓的壓力，一方面也提供北韓重回六方會談的下台階。10 月 30 日金正日在接見吳邦國時表示，同意繼續六方會談的進程，並稱平壤與北京立場相同，均支持以和平對話方式解決核武問題。北韓放低姿態，不再堅持與美方簽訂互不侵犯條約，但仍主張「包裹方案」，第二輪會談時北韓與美國關切的問題必須同時獲得解決。一般預料，第二輪六方會談最快可望在今年 11 月底或 12 月初在北京舉行<sup>19</sup>。

#### 肆、影響北韓核武危機的主要因素

一般認爲，六方會談的機制側重於「危機管理」層面，會談的結果只要能對北韓核武問題做出各方都能接受的安排，暫時化解危機，即可視爲成功。但北韓問題極爲複雜，牽涉層面不只核武一項，即使北韓在國際壓力下停止發展核武，但只要金正日政權的體質不變，朝鮮半島危機隨時可能再起。

北韓問題也深受中共與美國兩強的影響，近年來中共對朝鮮半島的影響力日增，美國的影響力相對減弱，因此，美國必須取得中共的合作，才能有效解決北韓核武問題。以下篇幅將探討影響北韓核武危機的幾項主要因素，包括：北韓政權的存亡、中共對朝鮮半島的影響力、美國與南北韓的關係以及美中戰略合作的前景。

<sup>17</sup> “朝鮮：不願再參加朝核會談”，BBC 中文網，2003 年 9 月 30 日。

<sup>18</sup> “布希提安全保證無意攻打北韓”，中國時報，2003 年 10 月 20 日。

<sup>19</sup> “放棄核武換安全保證，平壤願考慮”，中國時報，2003 年 10 月 26 日；“北韓多邊會談十二月可望舉行”，聯合報，2003 年 10 月 29 日；“吳邦國率團訪北韓，爲第二回合六方會談催生”，中廣新聞網，2003 年 10 月 29 日；“金正日同意第二次六方會談”，中國時報，2003 年 10 月 31 日；“北韓不再堅持互不侵犯條約”，中國時報，2003 年 10 月 31 日；“新一回合核武六邊會談北韓首肯”，聯合報，2003 年 10 月 31 日。

## 一、北韓政權的存亡

北韓政權本身正是核武危機的亂源。北韓是全世界僅存的共產極權國家，金正日接掌政權後，其專制封閉的程度猶勝過其父，當今的北韓，可以用外交孤立、經濟破產、糧食短缺、能源匱乏、生產倒退、信心崩潰來形容。自 1990 年起，北韓經濟連續呈現負成長，至 2002 年止，北韓總體經濟規模僅是 1990 年的 56%。從 1995 至 2001 年，北韓遭逢 2 年水災及 5 年旱災的打擊，稻米年產量從 800 萬立方公噸驟減為 290 萬立方公噸，據聯合國專門機構及國際人權組織估計，過去 10 年間北韓因饑荒而死亡的人口，高達 250 萬至 350 萬人，約佔全國總人口數的十分之一。光是 2000 年一年，就有多達 20 萬的北韓難民逃往中國大陸，造成中共極嚴重的社會負擔，其後雙方加強邊防管制，2001 年起北韓難民人數降至 10 萬人以下。

北韓殘破的經濟已對其政權存亡構成嚴重的威脅，但金正日仍不惜將有限資源用於軍備擴充上，打算與美國一較長短，充分顯示出金正日獨裁、頑固的一面，但另一方面，也反映出北韓對周邊戰略態勢改變所呈現的極度不安，例如南韓在「北方外交」上的勝利使北韓陷入外交孤立、美國部署「戰區飛彈防禦系統」(TMD)直接威脅北韓安全、中共實行改革開放是走「修正主義路線」、日本軍國主義復甦試圖突破海外派兵的限制等，均帶給北韓極大的焦慮感，認為險惡的外在環境對北韓體制永遠構成威脅，因此，即便北韓經濟殘破，仍必須積極投入發展核武，才能爭取與美國談判的籌碼。再者，將矛頭指向外在威脅，可以轉移民眾對經濟困頓的不滿，也有利於維繫金正日的政權。

北韓政權的危機，就在經濟與軍事之間惡性循環，北韓愈窮兵贖武，國際社會就愈不可能提供經濟及人道援助，北韓政權距離全面崩潰的腳步就愈近；北韓經濟愈貧困，為換取外匯，北韓就愈依賴武器擴散、毒品走私及印製美元偽鈔等非法手段獲利，成為名符其實的「流氓國家」。根據聯合國糧農組織預測，2003 及 2004 年北韓發生大規模饑荒的機率很高，美國及中共情報單位研判，在 2005 年之前，是金正日政權面臨崩潰考驗的關鍵年代<sup>20</sup>，金正日的危機感愈重，就愈有可能走險棋、打「核武牌」。因此，北韓核武問題必須及早解決，否則一旦金正日政權突然崩解，北韓的核武、導彈及生化武器技術，難保不會落入其他流氓國家或國際恐怖組織之手。

## 二、中共對朝鮮半島的影響力

長期以來，中共將朝鮮半島視為其「勢力範圍」，就如同美國視拉丁美洲為其後院一般。中共與南、北韓均有正式外交關係，這項優勢是美國與日本所不及的。對於未來朝鮮半島的發展，美國必須與中共合作，南韓必須藉中共牽制北韓，北韓必須靠中共經援維持政權存續，因此，中共在朝鮮半島的角色就愈顯重要。

---

<sup>20</sup> 張明慶，同前註，p. 23.

根據美國喬治華盛頓大學亞洲研究部主任沈大偉(David Shambaugh)的研究，中共在朝鮮半島的佈局，以長遠角度而言，計有六項關鍵性利益<sup>21</sup>：

1. 北韓政權的存活(DPRK regime survival)；
2. 北韓政權的改革(DPRK regime reform)；
3. 全面發展與南韓互利共榮的關係；
4. 建立對南、北韓主導性的影響力；
5. 逐步促成南、北韓的政治統合；
6. 促使北韓在安全議題上採取不挑釁、負責任的立場。

就現階段而言，防止金正日政權驟然崩潰是中共對朝鮮半島政策的底線，但以長遠角度來看，促使北韓進行改革，才能確保朝鮮半島的和平穩定。中共盼北韓參照中共經改模式，吸引外資、擴大對外貿易、改善國內經濟、加強與南韓及美、日等周邊國家關係，如此不但能降低朝鮮半島軍事衝突的可能，亦能節省中共對北韓的巨額援助。中共是北韓最大的援助國，北韓也是中共最大的受援國，據統計，中共每年援助北韓的費用，高達中共全年援外經費的一半，而北韓每年三分之一以上的糧食進口及 90%以上的能源需求，係由中共以免費或廉價方式供應，對中共財政已構成極沉重的負擔<sup>22</sup>。

許多跡象顯示，中共與北韓已非昔日「唇齒相依」的關係；雙方領導人缺乏共同的革命情感，對國家未來發展路線的看法也不同；北韓戰爭博物館內，已不再陳列彭德懷及中共抗美援朝志願軍的照片；金正日任命楊斌為北韓「新義州特區」特首不久，中共就以逃稅為由拘捕楊斌，事先並未照會北韓。2002 年下半年，北韓積極拓展對外關係，金正日先赴莫斯科訪問，又在平壤接待日本首相小泉純一郎歷史性的來訪，接著主持兩韓鐵路的動工典禮，唯獨與中共之間，缺乏高層互動<sup>23</sup>，中共今年甚至未派遣高級代表團前往平壤出席韓戰停火 50 週年紀念，顯示雙方關係已不如以往親密。

值得注意的是，中共媒體已釋出「必要時可考慮把金正日換下來」的訊息，等於對北韓提出間接警告，中共著名國際關係學者時殷弘最近表示，「北韓垮台，由南韓接手，對中國長期利益並無壞處」<sup>24</sup>。雖然中共與北韓之間軍事同盟條約仍然有效，但中共已向北韓明白表示，中共不會介入因北韓挑釁而引起的戰端，以免北韓濫用中共的安全保證<sup>25</sup>。北韓方面則認為，中共打「北韓牌」在外交上獲利的企圖相當明顯，中共為改善與美國關係，防止「中國威脅論」再現，中共不惜與美國聯手，共同壓制北韓發展核武。

相形之下，中共與南韓自 1992 年建交以來，雙邊關係進展十分迅速，其重

<sup>21</sup> David Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *The Washington Quarterly*, 26:2(2003), p. 44.

<sup>22</sup> Jeffrey Robertson, 同前註, p. 17. 他引述美國國務卿鮑爾 2003 年 2 月 9 日接受 Fox Sunday News 專訪的談話.; John J. Tkacik, Jr., 同前註, p. 5.

<sup>23</sup> 吳國光, "平壤也在詭詐北京", BBC 中文網, 2003 年 2 月 20 日.

<sup>24</sup> John Pomfret, "As Talks Begin, China Views North Korea as Risk," 同前註.

<sup>25</sup> Scott Snyder, "Sino-Korean Relations and the Future of the US-ROK Alliance," *The National Bureau of Asian Research, NBR Analysis*, June 2003, Vol. 14, No. 1. p. 67.



要性已超越中共與北韓關係，對北韓構成威脅，也加深北韓對中共的不信任。中共與南韓發展「全面合作伙伴關係」，主要基於以下四點戰略考量<sup>26</sup>：

- 1．一旦北韓崩潰或南北韓統一，中共利益不致於受損；
- 2．加速吸引南韓企業到大陸投資；
- 3．中共進行「睦鄰外交」的重要一環；
- 4．維護中共在朝鮮半島長期性的影響力。

以經貿關係而言，中共目前是南韓第一大貿易伙伴，南韓則是中共第五大貿易伙伴，從 1992 年迄今，雙邊貿易額每年以 20% 以上速度大幅成長，2002 年進出口總額高達 440 億美元，其中南韓享有 130 億美元的順差，而北韓與中共雙邊貿易額在 2001 年僅有 7 億 4000 萬美元，兩者差距不成比例。

在投資方面，中國大陸是南韓海外投資第一大市場，南韓則是中共第六大外資來源國，南韓投資項目集中在汽車、紡織、通訊、機械、石化等產業，地點則以山東、天津、遼寧、上海為主。根據中共商務部統計，截至 2003 年 5 月為止，南韓在中國大陸累計投資金額達到 303 億美元，實際使用 170 億美元，有 8000 家南韓公司在中國大陸設廠運作<sup>27</sup>。

中共與南韓高層往來密切，在雙邊及多邊議題上看法漸趨一致，尤其在處理北韓核武問題上，具有高度的共識，均主張朝鮮半島無核化、反對使用武力、堅持以和平對話方式解決。中共主張分兩階段處理北韓問題，第一階段是北韓揚棄核武計畫以換取美國保證互不侵犯，第二階段是協助北韓正常化的多國經濟援助及外交承認<sup>28</sup>。南韓對此方案表示支持，也期待中共在緩和朝鮮半島緊張局勢上扮演更重要角色。

南韓正逐漸朝向中國傾斜，南韓國會及企業界已出現「中國遊說團」(China Lobby)<sup>29</sup>，社會上也充斥「親中情結」，一般南韓民眾對中國大陸普遍具有好感、甚至幻想，相信中共是南北韓最終和平統一的助力，而非阻力。根據 2002 年 2 月南韓 Media Research Inc. 所作民調顯示，41% 受訪者認為中共是南韓的「主要盟邦」，選擇美國僅有 30%<sup>30</sup>，這項結果顯示，中共在南韓的影響力正逐漸超越美國，中共與南韓關係的升溫，已侵蝕美韓傳統安全聯盟的基礎，對美國亞太政策的佈局構成威脅。

### 三、美國與南北韓的關係

美國對北韓一向是採取軍事圍堵與經濟孤立雙管齊下的策略，其政策目標

<sup>26</sup> David Shambaugh, 同前註. p. 50.

<sup>27</sup> “剖析南韓總統盧武鉉的大陸之行”，大陸情勢雙週報(中國國民黨)，第 1417 期，2003 年 7 月 30 日出版，p. 36.

<sup>28</sup> The Asian Wall Street Journal, June 30, 2003.

<<http://online.wsj.com/article/0,,SB105692001380520800,00.html?mod=opinion%5Fasia%5Fcommentaries>>

<sup>29</sup> Scott Snyder, “Sino-Korean Relations and the Future of the US-ROK Alliance,” 同前註. p. 64.

<sup>30</sup> “Survey: Anti-US sentiment in South Korea,” JoongAng Ilbo(中央日報，漢城)，2002 年 2 月 27 日。

在消極面是防止北韓破壞亞太和平，在積極面則是促使北韓「政權改變」(regime change)。柯林頓政府時期對北韓所採取的策略與布希政府時期不同，前者偏重「交往」(engagement)，希望以利誘的方式降低與北韓衝突的可能性，後者強調「圍堵」(containment)，主張以強硬的態度迫使北韓知難而退。

事實證明，這兩種策略均有侷限性，「交往」的結果使北韓習於以核武威脅換取經濟利益，「圍堵」的結果使南韓與日本面臨北韓軍事報復的危險，因此，較可能成功的策略是「棍棒與胡蘿蔔」並重，美國喬治城大學外交學院韓國問題專家 Victor Cha 主張「鷹式交往與預防性防禦」(hawk engagement and preventive defense)<sup>31</sup>，布魯金斯研究所東亞問題專家 Michael O'Hanlon 呼籲，相關各國應與北韓進行「大談判」(grand bargain)，藉由援助北韓促使和平演變，才有可能一舉解決北韓核武、人權、經濟及共產體制等問題<sup>32</sup>。

美國與北韓關係在柯林頓政府時期，雖曾歷經 1994 年第一次北韓核武危機，但在「交往」政策的原則下，相關各方經由外交途徑簽署了「合議架構協定」，穩住朝鮮半島局勢。其後，南韓金大中政府自 1997 年上台後，積極推動「陽光政策」(sunshine policy)，致力改善與北韓關係，由於美、韓兩國在對北韓政策上看法一致，因此朝鮮半島情勢出現很大變化：2000 年 6 月金大中訪問平壤，與金正日進行歷史性兩韓高峰會，金大中並獲頒當年度諾貝爾和平獎；同年 10 月北韓國防委員會第一副委員長趙明祿以金正日特使身分訪美，會晤柯林頓總統並簽署聯合公報；隨後，美國國務卿歐布萊特訪問北韓會晤金正日，原本擬安排柯林頓總統於 11 月間訪問北韓討論兩國建交事宜，嗣因美國總統大選等因素而作罷。無論如何，這段期間是美國、南韓與北韓有史以來最高層級的互動，朝鮮半島頓時出現和解跡象，北韓內部也開始推行新思維，試行改革開放政策。

2001 年布希政府上台之後，情況明顯不同，布希政府的外交團隊對北韓共產政權抱持不信任態度，認為北韓事實上並未遵守合議架構協定，仍暗中發展核武及輸出大規模毀滅性武器，相關各國應放慢與北韓交往的步調，否則只會延續金正日政權，無法徹底解決問題<sup>33</sup>。2001 年布希總統國情諮文將北韓列入「邪惡軸心」，其後在國防檢討報告及東亞情勢報告中，亦將北韓視為美國部署 TMD 及 NMD 等飛彈防禦系統的主要威脅來源。在布希總統指示下，由國防部長倫斯斐主導的「5030」作戰計畫，正式取代柯林頓時期的「5027」作戰計畫，美軍在必要時可動用核子武力對付北韓。

布希總統也藉 2003 年 5 月訪問波蘭之際，宣布成立「安全擴散倡議」(Proliferation Security Initiative, PSI)，結合英、法、德、日、澳等 10 國，加強搜索可疑的船舶及飛機，以阻絕大規模毀滅性武器及零件的擴散，這項行動的主要對象之一就是北韓，台灣雖非 PSI 的一員，惟基於國際反恐合作，曾在高雄港配

<sup>31</sup> Victor D. Cha, "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula," *International Security*, 27:1(2002), pp.40-78.

<sup>32</sup> Michael O'Hanlon and Mike Mochizuki, "Toward a Grand Bargain with North Korea," *The Washington Quarterly*, 26:4(2003), pp. 7-18.

<sup>33</sup> Yong Shik Choo, "Handling North Korea: Strategy and Issues," *SAIS Review*, 23:1(2003), p. 46.

合查扣一艘載運化學管制物資的北韓貨輪大山號，贏得美方讚賞。

由於布希政府在調整美國對北韓政策的決策過程中，並未重視南韓的立場與感受，使美韓同盟關係及金大中政府威信均受到嚴重衝擊。南韓認為，布希政府「單邊主義」的作風，不但使「陽光政策」所營造兩韓和解的氣氛毀於一旦，而且完全置南韓的國家安全於不顧，使漢城隨時有陷入「一片火海」的危險<sup>34</sup>。許多南韓民眾相信，美國只顧反恐，不惜升高朝鮮半島的危機，是「不負責任的作法」，根據民調顯示，51%南韓民眾認為是美國挑起北韓核武危機，只有24%受訪者認為應歸咎於北韓的「冒進主義」。南韓方面也相信，美國不願見南北韓關係改善，會轉移國際社會對北韓核武問題的注意，進而質疑駐韓美軍(USFK)的正當性，影響美國在亞太地區的戰略佈局<sup>35</sup>，因此對北韓採取強硬立場，阻止金正日訪問漢城的機會。

近幾年來南韓「反美主義」(anti-Americanism)的興起，已達到足以撼動美韓關係的地步，盧武鉉也是拜反美主義之賜當選南韓總統。根據前述南韓 Media Research Inc.2002年2月民調顯示，63%南韓民眾對美國已無好感，56%民眾同意，反美主義在南韓社會各階層正快速成長。另根據該公司同年5月民調顯示，只有56%南韓民眾願意維持美韓同盟關係，與1999年調查結果有89%民眾贊成維持關係相比，下滑幅度高達33%。

造成南韓反美情緒高漲的因素很多，最主要的有：美國對北韓的敵視態度、駐韓美軍的地位問題、南韓民族主義的興起、南韓人口結構改變等。由於南韓近年來在民主化與經濟發展方面有很大的成就，特別是成功舉辦了1988年漢城奧運會及2002年與日本合辦世界杯足球賽，激發了南韓的民族自信心，盼在美韓關係上獲得平等的對待與尊重，然而南韓民眾所見識到的，是布希政府優越自大的一面，在南韓媒體及左派人士煽動下，藉著二名女學生車禍、鹽湖城冬季奧運會及美國電視脫口秀主持人 Jay Leno 歧視性言論等事件，在很短時間內將南韓反美情緒帶至高潮，首當其衝的是駐韓美軍是否續留以及漢城美軍基地是否南遷的問題，使兩國關係變得非常棘手<sup>36</sup>。

自從南北韓積極展開和解後，南韓決定不加入美國 TMD 計畫，此舉加深了美韓的隔閡。南韓民眾在心理上不願繼續與北韓為敵，南韓教科書也不再醜化北韓，南韓年輕人對北韓的不信任度降低，對美國的疑慮增加，甚至視駐韓美軍為兩韓統一的阻力及朝鮮半島不安的根源<sup>37</sup>。根據民調，90%民眾認為，只要沒有外力介入，朝鮮半島發生戰爭的可能性極低<sup>38</sup>，即使不幸發生衝突，只有27%民眾認為南韓會遭北韓攻擊，54%民眾相信北韓會以「其他國家」(指美國及日本)

<sup>34</sup> Seung-Hwan Kim, "Anti-Americanism in Korea," *The Washington Quarterly*, 26:1(2002), pp. 110-111.

<sup>35</sup> 朱松柏, "兩韓和解與東北亞新秩序", 問題與研究, 第40卷第1期, 90年1-2月, p. 5.

<sup>36</sup> Seung-Hwan Kim, 同前註, pp. 112-113.

<sup>37</sup> *The New York Times*, July 26, 2003.

<<http://www.nytimes.com/2003/07/26/international/asia/26KORE.html>>

<sup>38</sup> Seung-Hwan Kim, 同前註, p. 116.

為攻擊對象<sup>39</sup>。

綜上所述，美韓關係目前面臨四大考驗：

1. 南韓的反美主義；
2. 南韓的親中傾向；
3. 雙方對北韓問題的認知差距；
4. 駐韓美軍的去留問題。

倘美韓無法有效克服上述困難，長此以往，將給予北韓分化美韓同盟關係的可乘之機，在缺乏美韓共識的情況下，任何解決北韓核武問題的方案也很難有實現的可能。

#### 四、美中戰略合作的前景

美國與中共改善關係的三部曲分別是「911 事件」、「伊拉克戰爭」及「北韓核武危機」，美中關係在布希政府時期因海南島軍機擦撞事件而跌至谷底，但 911 事件發生之後，中共掌握歷史契機，調整外交思維，支持美國反恐行動及對阿富汗的戰事，在美國出兵伊拉克的問題上，中共雖不表贊同，但未如法、德等國站在第一線反對。自 2003 年 3 月胡錦濤上台後，中共更帶頭向北韓施壓，促成「三邊會談」及「六方會談」的召開，無論中共出於何種動機，美國對中共鼎力協助處理北韓問題表示感謝，美國也視中共為反恐的戰略夥伴，布希政府基本上已不再使用「戰略競爭者」(strategic competitor)一詞稱呼中共。

從全球觀點來看，由於布希政府的單邊主義作風，使美國與聯合國交惡，與北約、以色列、南韓、東協等傳統盟邦關係出現緊張，美國也正為治理伊拉克及解決以巴衝突而深感困擾，因此在處理北韓問題上，可用的戰略選項變少，一方面美國必須先擺平伊拉克，才有餘力對付北韓；另一方面，美國也必須修正單邊主義作風，儘量透過國際多邊方式解決。受到上述幾項因素的制約，與中共合作共同處理北韓問題，成為符合美國利益的合理選擇。

在中共方面，北韓問題是威脅也是機會，若中共無所作爲，等於是自願出局，將朝鮮半島的影響力拱手讓給美國；若中共扮演關鍵角色，則有助於提升中共在國際及亞太的影響力，因此，與美國合作也是符合中共的利益<sup>40</sup>。

中共新一屆政府的外交作爲，反映出中共積極參與國際事務的企圖心，除了介入北韓問題外，中共也積極與東南亞各國談判自由貿易協定、爭取參加八大工業國高峰會(G8)、主導聯合國、世界貿易組織及亞太經合會的發展、強化上海合作組織等。中共開始玩「大國遊戲」，爭取成為國際社會「一極」的地位<sup>41</sup>。中共熟悉如何運用國際多邊工具，達成其特殊的政治目的，例如威脅動用否決權阻止聯合國派遣維和部隊到馬其頓及賴比瑞亞，迫使該兩國與台灣斷交。

<sup>39</sup> Jeffrey Robertson, 同前註, p. 13.

<sup>40</sup> 劉曉波, “六方會談與中國外交”, BBC 中文網, 2003 年 9 月 3 日.

<sup>41</sup> 中共對國際政治的認知是「一超多極」的過渡階段，鄧小平認為，中共也應該是一個極。

中共在處理台灣問題上，也採取類似的新思維，鑒於台灣問題是美中關係最敏感的核心問題，因此中共體認到，「牽制台北最有效的途徑是透過華府<sup>42</sup>」，方式有二，消極面是不斷向美方表達反對台灣「辦公投、制新憲、一邊一國」的立場，例如 2003 年 7 月中共國台辦主任陳雲林訪美<sup>43</sup>，積極面則是透過在北韓問題上的密切合作，壓縮台美關係發展的空間。

中共向北韓施壓，期望美國以「抑制台灣」做為回報，換言之，中共的如意算盤是「以北韓換台灣」<sup>44</sup>。中共選擇以技巧性的手腕處理台灣問題，一方面是避免與美國直接衝突，尤其是在布希政府任內，另一方面也是避免民進黨政府利用兩岸關係的緊張而得分。

美國對中共的期待相當明白，但美國不會同意「以北韓換台灣」。對美國而言，台灣是美國忠實的盟友，台灣也是政治民主與經濟自由的典範，美國與台灣的關係具有鞏固的法律、道德與歷史基礎，美國絕不會拿其「核心價值與利益」，來換取中共在北韓問題上的協助。美國在台協會台北辦事處處長包道格表示，美國不會犧牲對台灣的安全承諾，解決朝鮮半島核武擴散的問題，不只是美國的目標，也符合中共本身的利益，因此台灣不必擔心美國會因北韓或其他問題而違背對台灣的承諾<sup>45</sup>。布希總統日前應邀在澳洲國會發表演說時，再度公開保證維護台海安全，足以說明美國對台海問題的態度<sup>46</sup>。

儘管如此，美國亦不願見台灣挑起事端，徒增處理北韓問題的複雜度。美國國家安全顧問萊斯表示，「美國不希望任何一方片面改變台海和平的現狀」，美國國務院發言人包潤石也重申，美國歡迎「促成對話、降低緊張、強調和平解決、以及增進相互瞭解之舉」<sup>47</sup>。美國了解台灣因為 2004 年總統大選將屆，以致於出現「一邊一國」、「公投」、「制憲」等選舉語言，但中共對台灣「漸進式台獨」的反應，也是可以預期的，因此布希政府不斷重申「美國的一個中國政策」，以防止任何一方破壞平衡，同時，美國對兩岸繼續採取「平行交往」的政策，一方面持續強化與台灣的安全合作關係，另一方面也向中共保證不支持台灣獨立<sup>48</sup>。

美國與中共目前雖因聯手處理北韓問題而顯得水乳交融，但兩國之間並非沒有矛盾，事實上，兩國根本的價值觀與國家利益均不相同，美中針對反恐及北韓問題的合作只是暫時現象<sup>49</sup>，雙方主要的衝突至少有三項：

1. 貿易失衡與人民幣升值的問題；
2. 中共人權問題(尤其是法輪功)；
3. 中共武器擴散問題。

<sup>42</sup> 傅建中，“六方會談與台灣”，中國時報，2003 年 8 月 27 日。

<sup>43</sup> 中共以往堅決反對將台灣問題「國際化」，因此從未派遣國台辦主任赴美溝通說明。

<sup>44</sup> Willy Wo-Lap Lam, “China Seeks Payback for North Korea Efforts,” CNN.com, 2003 年 9 月 16 日。

<sup>45</sup> “美不因北韓違背對台承諾”，中國時報，2003 年 10 月 1 日。

<sup>46</sup> “布希澳洲演說保證維護台海安全”，民視新聞，2003 年 10 月 24 日。

<sup>47</sup> “萊斯：沒有人，沒有人，可以片面改變台海現狀”，中國時報，2003 年 10 月 16 日。

<sup>48</sup> Thomas J. Christensen, “PRC Security Relations with the United States: Why Things Are Going So Well,” China Leadership Monitor, No. 8, Fall, 2003, p. 6.

<sup>49</sup> “章家敦-美中關係改善暫時現象”，中國時報，2003 年 10 月 31 日。

一旦北韓核武危機解除、或中共對北韓束手無策、或中共不同意美國對北韓的行動，在這些情形下，美中之間能否繼續維持緊密的戰略夥伴關係？似不無疑問，果真如此，上述矛盾必將浮現，布希政府內部的「新保守主義份子」(neo-conservatives)將重新主導外交政策，基於「圍堵」的觀點，中共很可能再度被定位為美國的「戰略競爭者」。

## 伍、未來展望及對台灣的影響

北韓同意參與第二輪六方會談，雖是一個正面的發展，但只是解決其核武問題的起步，之前在北京舉行的兩次會談，具體成果有限，未來要如何達成共識，提出一個比 1994 年合議架構協定更好的方案，才是困難的所在。以目前情況而言，美國與北韓對各項重大爭議鮮有交集，在「棍棒與胡蘿蔔」兩缺的條件下，六方會談很可能拖個半年一載，耗盡各方耐心，最後即使達成某種協議，也只有階段性的效應，真正能夠確保朝鮮半島和平穩定的，只有北韓進行體制改革。

依據「澳洲戰略政策研究所」的研究，北韓問題有三種可能的發展<sup>50</sup>：

1. 戰爭：此一情況較不可能發生，但冒進及判斷錯誤仍有可能引發戰爭；
2. 協議：北韓放棄核武計畫、生化武器及彈道飛彈，停止武器輸出及縮減傳統武力規模，並由美國及相關各國提供經濟援助與安全保證，同時協助其進行經濟改革；
3. 僵局：持續目前不戰不和的態勢，北韓繼續秘密研發核武及輸出大規模毀滅性武器，美國及盟邦根據「安全擴散倡議」加強海上攔檢。

另外二種常被提及的選項是：

1. 外科手術式攻擊：問題是無法確切掌握北韓所有核子或生化武器設施的所在位置，並可能引發全面戰爭。
2. 經濟制裁：需要各國一致配合，最好經過聯合國同意，但效果可能有限，不但無法迫使金正日就範，反而使北韓民眾進一步受害。

除以上選項外，美國最期待的就是金正日政權的垮台，但這並非易事，北韓是高度極權的國家，金正日的統治地位不易撼動，北韓內部也不存在有組織的反對勢力。據傳，美國有意扶植在 1997 年向南韓投誠的前北韓勞動黨書記黃長燁出任北韓流亡政府代表，並邀請黃長燁訪美以了解北韓真相，但南韓方面因不願得罪北韓，對此事持保留立場<sup>51</sup>。

美國目前也傾向以外交協商處理北韓問題，對北韓動武，不論是先制攻擊或全面戰爭，都必須認真考慮北韓有核子及洲際彈道飛彈攻擊的能力，對美國而言，代價比伊拉克戰爭更高，而且在用盡一切和平手段之前，美國很難取得中共、日本、南韓等國的協議，出兵北韓。

布希政府在歷經 911 事件、阿富汗戰爭及伊拉克戰爭之後，美國人民已相

<sup>50</sup> “北韓問題的可能發展及對中共影響”，外交部新聞參考資料，2003 年 7 月 31 日。

<sup>51</sup> “傳黃長燁將出任美國扶植的北韓流亡政府代表”，中央社，2003 年 10 月 8 日。

當厭戰，在時機上美國不宜再發動另一場戰爭，在兵力調度上，由於伊拉克局勢惡化，美國有一半的軍力受到牽制，事實上已無足夠兵力在朝鮮半島開闢新的戰場。美國可以嘗試在聯合國通過譴責北韓的決議案，並由聯合國授權組成多國部隊對北韓作戰，但以目前國際局勢及美國與聯合國的關係而言，這種可能性並不高，因此，只要北韓繼續留在談判桌，不主動破局或做出使事態惡化的舉動，北韓就有機會喘息，美國也無法對北韓動武。最重要的因素是 2004 年 11 月的美國總統大選，在此之前，美國不太可能採取決定性行動，寧可留待選後再處理，以免使布希總統形象受損，而影響選情。

對台灣而言，我國雖非六方會談的成員，但我國身處東亞地區，在地緣上與朝鮮半島息息相關，因此必須密切關注北韓問題的發展，以防止我國利益受損，進而掌握契機加強對外關係。

北韓問題對台灣的影響主要有以下幾個層面：

1. 台美關係：不少人擔心，美中關係的改善，就是台美關係的倒退，事實上並非如此，這兩組雙邊關係之間並非零和遊戲，美國是有可能同時提升與台海兩岸的關係，也可能與一方關係較為加強，與另一方關係原地踏步，要視情況與議題而定。對美國而言，中共在反恐及北韓問題上剛好幫得上忙；因此兩國有合作的空間，但兩國的基本矛盾也不會改變，中共不斷提升戰力，最近又發射「神舟五號」升空，對美方絕對是一個潛在的威脅，「中國威脅論」永遠會存在，美國不會一面倒向中共的。另一方面，美國也不會忽視台灣戰略地位的重要性，美國對台灣的關切有二個重點，一是台灣的防禦能力與決心，二是台灣不要成爲「麻煩製造者」，美國的利益在於維持台海和平的現狀，這也是我國的目標，中共要求統一，反而是對現狀的改變與挑戰，因此，只要台灣謹慎行事，形勢是對我國有利的，反之，如果一直擔心美國可能「以北韓換台灣」，而企圖阻撓美中合作的話，則可能適得其反。美中關係的改善，從某種角度而言，由於雙方溝通管道增加，反而有助於減低中共對台採取衝突行爲的可能<sup>52</sup>。
2. 國防安全：北韓擴張軍備，日本首當其衝，日本防衛廳已決定投入 10 億美元以上預算，加入美國 TMD 計畫，以因應北韓 500 至 600 枚飛彈對準日本的威脅<sup>53</sup>，日本也決定在東亞安全議題上扮演更大的角色，此一趨勢將有利於建構美日台三邊安全對話的機制。此外，只要北韓核武危機未除，國際焦點仍在東北亞，中共在台海挑起事端的可能性就不高。值得注意的是南韓反美主義對我國安全的影響，由於南韓逐漸向中共傾斜，南韓民眾反對美國駐軍的聲浪很大，一旦美國與中共因台海問題衝突時，南韓政府可能顧忌中共，而反對美國動用駐韓美軍介入台海

<sup>52</sup> “學者：美中關係改善減低中共對台衝突可能”，中國時報，2003 年 10 月 30 日。

<sup>53</sup> The New York Times, August 30, 2003.

<http://www.nytimes.com/2003/08/30/asia/30japan.html>

衝突<sup>54</sup>。澳洲是美國在亞太地區的重要戰略夥伴，據媒體報導，胡錦濤日前訪問澳洲時，曾強硬表達絕不容許台獨的立場，並呼籲澳洲「應拒絕美國任何冷戰式圍堵中共的行動」，並稱「一旦台灣謀求獨立，澳洲須拒絕提供任何協防，防範捲入台海衝突」<sup>55</sup>。從南韓及澳洲的事例得知，中共雖然重視與美國的合作，但從未放棄對抗的一面，仍設法削弱美國在亞太地區的戰略優勢。

3. 外交邊緣化：中共打壓台灣外交空間的手段很多，「北韓牌」是其中的一種。中共藉處理北韓問題穿梭於六方會談成員國之間，經常夾帶台灣問題脅迫各方表態，除了美國之外，其餘各國並無多餘籌碼可以抗衡中共壓力，形成台灣對外關係發展上的限制。在國際組織方面，中共對台灣爭取加入聯合國及世界衛生組織的打壓力道一年比一年強，即使對台灣有權平等參與的亞太經合會及世界貿易組織，中共也以各種方式剝奪或矮化台灣的地位。台灣在東南亞地區經貿實力雄厚，但近年來中共刻意拉攏東協十國，與東協簽署「綜合經濟合作架構協定」及「東南亞合作友好條約」，又聯合日本與南韓舉辦「東協加三高峰會談」，使台灣在亞太地區的國際活動空間感到窒息。為避免被「邊緣化」，台灣必須加強推動元首外交、全民外交及洽簽自由貿易協定，運用我國民主、經濟及戰略地位的優勢，突破中共外交封鎖。

(2003年10月31日完稿)

---

<sup>54</sup> David Shambaugh, 同前註, pp. 51-52.

<sup>55</sup> “胡錦濤強硬表態絕不容許台獨”，中國時報，2003年10月26日；“胡錦濤抵澳洲擬勸阻捲入台海”，中國時報，2003年10月25日。