

《No. 106007》

北韓第六次核試爆後的朝鮮半島情勢觀察

Observing on the Situation of Korean Peninsula after the 6th
Nuclear Weapon Test by DPRK

主 持 人：張登及 亞太和平研究基金會中共外交研究小組召集人
臺灣大學政治學系副教授

撰 稿 人：(按姓氏筆劃排列)

胡逢瑛 元智大學通識學部助理教授
馬振坤 國防大學中共軍事事務研究所所長
游智偉 中央警察大學公共安全系助理教授
廖小娟 臺灣大學政治學系助理教授
劉德海 政治大學外交學系教授

編 輯：馬準威 亞太和平研究基金會副主任

中華民國 106 年 11 月

序

今（2017）年7月北韓先後進行兩次洲際彈道飛彈（ICBM）試射，9月3日則進行第六次核試爆，除引發朝鮮半島緊張情勢升溫，更對亞太周邊國家安全造成嚴重威脅。聯合國隨即在美國主導下，於9月11日通過對北韓新一波制裁，惟北韓問題除金正恩擁核決心強烈，相關國家各懷鬼胎，亦令朝鮮半島危機難解，情勢詭譎多變。鑑此，本會特擬定「北韓第六次核試爆後朝鮮半島情勢觀察」專題，並邀請對此議題具深入研究之學者專家進行探討，嗣後撰寫政策報告，以為各界人士之參考。

本報告由本會中共外交研究小組召集人暨臺灣大學政治學系副教授張登及綜整，並邀請臺灣大學政治學系助理教授廖小娟、政治大學外交學系教授劉德海、國防大學中共軍事事務研究所所長馬振坤、元智大學通識學部助理教授胡逢瑛及中央警察大學公共安全系助理教授游智偉，分別就「北韓的戰略規畫與未來可能作為」、「美國政府對北韓之可能政策調整」、「中共對北韓政策方針及戰術變化」、「俄羅斯後續因應作為」以及「總體情勢對我之影響及我因應之道」等子項議題，進行座談與報告撰述，期有助於國人對「朝鮮半島情勢」有深入瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 106 年 11 月

目 錄

提要	V
壹、前言	1
貳、北韓的戰略規畫與未來可能作為	3
參、美國政府對北韓可能之政策調整	9
肆、中共對北韓政策方針及戰術變化	13
伍、俄羅斯後續因應作為	17
陸、總體情勢對我之影響及我因應之道	23
柒、結論	29
【亞太政策報告系列】	31

《北韓第六次核試爆後的朝鮮半島情勢觀察》

政策報告

提要

壹、北韓的戰略規畫與未來可能作為

一、金正日時期以「發展核武」為談判籌碼

- 金正日以發展核武為「六方會談」談判籌碼

「六方會談」時期金正日未鎖死發展核武器的必要性與可能，開放性接受各方調停與談判之可能，爭取實質利益來保障政權生存，甚至爭取美國解除經濟制裁與封鎖，故與美國及南韓等和解係金正日的政策目標。

- 美國拖延援助北韓步調令金正日「緩核」生變

根據 1994 年架構協議北韓要求美國援助建立之輕水式核電廠並未實現，美方承諾的其他經濟援助亦未到位，使金正日感到挫折，原本北韓「暫緩發展核武」也因此生變。

二、金正恩時期以成為「核武大國」為戰略目標

- 金正恩發展核武舉措不符合「戰爭邊緣政策」假設

戰爭邊緣政策要成功需雙方都以避戰為底線，並且願意談判讓對方了解自己的意圖，才能成功勒索，倘若有一方始終試圖威脅對方，或者不願意與對方談判，並非「戰爭邊緣政策」的表徵。

- 金正恩似以成為「核武大國」為戰略目標

2013 年開始第三次核試，2016 年與 2017 年迄今則更頻繁的試射中長程導彈，加速核彈頭微型化，甚至試爆氫彈，總計已試射 40 次 60 枚導彈，若細察北韓當局的發言，除了不停叫囂外，已不再要求換取援助，對於談判和溝通更是充耳不聞。現在的北韓策略可說是以「擁核武以自保」，成為「核武大國」才是北韓真正的戰略目標。

三、北韓發展核武態度趨硬之原因

- 中共對解決北韓核武問題暫無急切感而無強力施壓

雖然中共一向主張朝鮮半島無核化，惟主要係考量避免美國將戰術核武部署在南韓，以及南韓及日本發展核武潛在可能，只要這兩種情況不會發生，中共對北韓核武危機即無急切感。

- **利比亞及伊朗棄核後並無好下場**

利比亞格達費政權在同意撤銷計畫後，反而陷於國內內戰，之後更被美國及其盟邦背棄；而伊朗雖與美國等國簽訂凍核協議後，美國卻反悔，要求重啟談判。

四、未來的東北亞情勢

- **北韓或消滅部分核武尋求與美重回談判**

北韓凍結或削減一定數量的核武器與彈頭，換取美國在政治層面的妥協與讓步，例如承認北韓政權或得到國際社會的接納，或者在經濟層面更具體且全面的讓步，例如解除經濟制裁等，這或許是目前最有可能的選項。誠然在技術層面須讓北韓金氏政權能夠保持發展核武器的神威，對美國而言必須見到北韓具體且可檢驗的凍結計畫，雙方才有可能達成協議，而這一切都須先從接觸與溝通開始。

貳、美國政府對北韓可能之政策調整

一、北韓問題相關國家態度

- **俄「中」同步支持「雙暫停」方案**

習近平在今年 G20 峰會前夕訪莫斯科，與普丁達成協議共推美國與北韓同時中止挑釁行為的「雙暫停」，以及北韓棄核談判與構建朝鮮半島和平機制同步的「並行措施」。

- **北韓成功試爆氫彈的最大輸家是南韓**

自由派的文在寅總統被迫採取與保守派一致的對北韓強硬路線，決定加速完成部署薩德反彈道飛彈系統，更考慮部署 F-22 和 F-35B 匿蹤戰鬥機等美軍最強力戰術武器，以增加美國威懾執行能力。結果使南韓成為美「中」戰略推擠的犧牲品，面臨美「中」北韓三方夾擊的危險困境。

二、美國對北韓動武機會較小

- 美難確保對北韓採取軍事行動能防止首爾遭報復

外國主流媒體和戰略專家也普遍認為美國想要在保證首爾安全的情況下採取對北韓軍事措施，可選擇的方案極為有限。

- 對北韓動武不符川普商人盤算性格

川普有可能因面子問題而鋌而走險，對北韓動武，但若從其商人背景與一貫談判策略來看，仍然應該是上桌談判前的討價還價與恫嚇對手迫其讓步的作法居多。

三、未來美圖解決北韓問題需俄「中」配合

- 無俄「中」配合美國制裁北韓恐難成功

對北韓的經濟制裁迄今已行 11 年，並未能發揮效果，美日韓仍堅持進一步嚴格制裁，但只要中共與俄羅斯不全力執行即不可能成功。

參、中共對北韓政策方針及戰術變化

一、中共對北韓政策目標係「無戰、無亂、無核」

- 「無戰、無亂」係當前中共對朝鮮半島危機首要目標

無戰無亂才是當前中共對北韓政策之戰略目標，因為朝鮮半島一旦發生軍事衝突，必然遭致北韓內部的動亂，製造大量難民問題。此外美國若採取軍事行動，金正恩政權必然不保，屆時新的平壤政權是否為親中政府，仍未可知。難民問題及新的平壤政權問題，是中共認為一旦美國採取軍事行動來阻止金正恩政權繼續發展核武，北京將面對的最棘手問題，中共不能夠坐視此問題的出現。

- 「朝鮮半島無核化」係長期奮鬥目標，不急於短期促成

習近平的朝鮮半島無核化，是一個遙遠、須要花費很長時日讓北韓改變其「核優先政治」的思維的奮鬥目標，而非其解決朝鮮半島核危機之首要政策。

二、中共未來對北韓問題的戰術應用

- 持續保持「公開硬、私下軟」兩手戰略

一方面中共以被動態度配合美國在聯合國安理會之運作，以棄權或有條件的方式來支持安理會通過對北韓的制裁案，避

免美國等國際社會指責中共為助長朝鮮半島核危機惡化的幫兇；但另一方面北京仍然維持和平壤之間的基本友好關係，例如在今年以前，中共仍然自北韓進口大量煤炭讓平壤政權能夠透過這項貿易賺取必要的外匯、出口石油至北韓以供應北韓人民日常生活的能源需求等。

- **維持朝鮮局勢適度緊張，以利緩解美在南海問題對中共壓迫**
朝鮮半島存在核武危機，對美國構成安全上的壓力，可以迫使美國必須尋求中方的協助，以降低北韓對美國的安全威脅。北京得以利用美方此項需求，獲取其它的戰略利益，例如在南海主權問題上要求美方做若干讓步等。

肆、俄羅斯後續因應作為

一、俄羅斯對北韓問題的戰略邏輯

- **藉機建立「俄朝『中』三角戰略關係」**

北韓核試驗和發射導彈也讓美國出師有名，這樣一來，由於美國更多的軍事部署及不排除使用武力的宣示將對俄「中」構成威脅，因此，俄羅斯可以順勢藉著安撫北韓，建構俄朝「中」三角戰略關係，以抗衡美國試圖改變東北亞戰略平衡關係向美日韓同盟強化有利的方向傾斜。

- **利用「反美」提升國際地位**

俄羅斯與中共在朝鮮半島的分歧在於，俄羅斯的對手設定在美國，也就是恢復二戰以來俄羅斯在朝鮮半島的影響力。俄羅斯認為，倘若積極執行聯合國的經濟制裁決議，只會使俄羅斯的角色更邊緣化。因此，俄羅斯不會積極向北韓施壓。而是透過爭取金正恩的信任，增加俄羅斯在朝鮮半島上運籌帷幄的籌碼。

二、俄羅斯的可能作為

- **持續向北韓釋放善意**

俄羅斯認為，愈是對金正恩施壓，愈會降低北韓對俄羅斯的信任關係，且金正恩試射導彈頻率升高與對他受壓迫的程度成正比，故俄羅斯會向北韓持續釋放善意。

- **冀重啟「六方會談」**

俄羅斯最希望的是恢復六方會談，這樣一來，南北韓問題可以在這個架構下獲得控制，至少，不會上升到難以控制的擦槍走火的意外。只有走向六方會談，美國的單邊主義就會削弱，俄羅斯主張的多極主義就會增強，俄羅斯地位也會水漲船高。

- **建立俄朝韓經貿聯繫**

俄羅斯希望透過鐵路和能源管道的建設打通朝鮮半島，做為俄羅斯能源輸往東南亞的通道。這樣一來，藉著經濟貿易的聯繫，讓南北韓的矛盾透過經濟互賴而緩解。只有南北韓經濟互通了，美國企圖在朝鮮半島軍事駐留的理由才會削減。俄羅斯在朝鮮半島上才能成為南北韓能源的主要來源，就可以將朝鮮半島涵蓋在自己的利益範圍之內。

- **不排除承認北韓「核武國家」地位**

如果美國繼續將薩德與核武部署在南韓及日本，俄羅斯將有可能承認北韓的擁核地位，使北韓成為抗衡美國核武威脅的屏障。這樣一來，北韓愈能夠得到俄「中」的支持，以為抗衡美日同盟的馬前卒。

- **讓日韓有求於俄羅斯**

俄羅斯在海參崴舉辦年度的「遠東經濟論壇」已經三屆，今年日本首相安倍晉三和南韓總統文在寅是座上賓，此論壇對於日韓吸引力極大，不但增加與俄羅斯的經濟聯繫有利能源進口，且俄朝關係交好，讓日韓兩國有求俄羅斯為調人之空間。

伍、總體情勢對我之影響及我因應之道

一、朝鮮半島局勢的特徵

- **北韓核危機使「俄朝『中』」與「美日韓」各自更趨緊密**

東亞海陸兩強的對峙及朝鮮半島的局勢其實是冷戰遺留下的產物，陸權的中共、俄羅斯及北韓的關係相對緊密，海權的美國、日本及南韓緊密關係亦然。朝鮮半島的僵局或許根源

於冷戰權力結構在東北亞的僵固性，而此僵固性又因北韓取得完整的核武能力而大幅提升。

二、大國的博弈與策略

● 俄「中」應對北韓「穩」字當頭

對中共或俄國來說，美國在東北亞的軍事存在有其必要性，但又不願見到美國的軍事實力過份提升。對這兩個國家來說，雙方討好的兩手策略或許是較佳的選擇，也就是在不否決美國實施制裁的前提下，協助北韓度過難關。

● 美日韓僅能以提升同盟關係應對北韓威脅

在缺乏完整情資的情形下，不論是大規模的軍事入侵或外科手術式的攻擊，均可能引發北韓以核武為主的軍事報復，使得軍事行動的可行性大幅降低。美日韓只能以強化制裁的方式逼迫北韓就範，並盡可能地強化美日韓三邊同盟的效力。

三、可能的局勢走向

● 北韓幾無放棄核武之可能

北韓認為發展核武是自保的關鍵，發展核武成為確保金氏王朝的必要條件。是以，北韓完全放棄核武以換取經濟援助的可能性微乎其微。隨著北韓逐漸取得更完整的核武嚇阻能力，北韓放棄核武的可能性也就愈低。誠如普丁所言，北韓寧可吃草也不會放棄發展核武來保障安全。

● 北韓經濟能力愈佳朝鮮半島局勢愈有可能維持緊張

朝鮮半島的局勢究竟朝向高度緊張或低度緊張發展端視北韓的經濟能力。如果北韓經濟能力頗佳，有足夠的糧食穩定國內社會的需求，同時也有足夠的資金繼續進行試射飛彈或試爆核武，北韓可能傾向往高度緊張的局面發展。

四、對我之影響及我因應策略

● 美國以臺灣為籌碼對中共交易北韓問題機會低

不論朝鮮半島的局勢究竟是走向高度緊張或低度緊張，朝鮮半島局勢的發展對臺灣的安全影響均相當有限。另美以臺灣為籌碼對「中」交易北韓問題本身即是向中共示弱，故臺灣成為籌碼的可能性較低。

- **美日拉攏臺灣以擴大對北韓防禦圈無法為臺灣帶來戰略利益**
美日可能透過操作渠等與臺灣的雙邊關係，以刺激或暗示北京改變對北韓的策略。然而，這樣的操作可能不會帶給臺灣任何實質的戰略利益。
- **臺灣應避免選邊站**
北韓的核武化改變了原有的權力結構，朝鮮半島或東亞局勢的穩定度已不斷下降。在這樣的背景下，身為小國的臺灣更應藉慎恐懼地應對，不宜輕易地表態支持任何一方。

壹、前言

2017年7月北韓先後進行兩次洲際彈道飛彈（ICBM）試射，9月3日則進行第六次核試爆，除引發朝鮮半島緊張情勢，更對周邊國家安全造成威脅。華府則一方面直接威脅北韓，不排除使用武力給予強烈回應。另一方面則施壓中共，要求習近平當局加大對平壤的制裁力度。研究顯示，金正日時代北韓是以發展核武做為政策工具，換取西方與南韓的援助。

但到了金正恩時期，發展核武與投擲核武的洲際飛彈則成為北韓的戰略目標。此一發展顯示北韓並非使用「邊緣政策（brinkmanship）」，而是利用唯一盟國中共將召開多個重大會議，不便強硬干涉，美國川普（Donald Trump）政府反覆無常，但內部政爭焦頭爛額的空檔，希望徹底取得具可信度的核武，成為事實上的擁核國家，迫使美國上談判桌。何況利比亞格達費政權在同意撤銷計畫後，反而陷於國內內戰，之後更被美國及其盟邦背棄；而伊朗雖與美國等國簽訂凍核協議後，美國卻反悔，要求重啟談判。所以平壤認為「成為核國家」，才是維護生存唯一選項。

關於列強對北韓發展核武、導彈的態度，最關鍵的是美國。目前各國專家普遍認為美國想要在保證首爾、東京安全的情況下採取對北韓軍事措施，可選擇的方案極為有限。加上川普商人背景與一貫談判策略來看，仍會優先選擇卸責任於北京，強化日韓向美國靠攏，趁機完成在南韓部署「薩德（THAAD）」系統，再逼迫北韓重回談判桌，討價還價。

北京方面，「無戰無亂」是「十九大」前後習近平政權對北韓政策之戰略目標，因為朝鮮半島一旦發生軍事衝突，必然遭致內部動亂，製造大量難民問題。此外美國若採取軍事行動，金正恩政權必然不保，屆時新的平壤政權是否為親「中」政府，仍未可知。難民問題及新的平壤政權問題，是中共認為一旦美國採取軍事行動來阻止金正恩政權繼續發展核武，北京將面對的最棘手問題，中共不能夠坐視此問題的出現。至於長久以來宣示的「半島無核化」，仍只是一個遙遠

的奮鬥目標，而非其解決朝鮮半島核危機當前首要政策。倒是俄羅斯可以順勢藉著安撫北韓，重構俄朝「中」三角戰略關係，以抗衡美國試圖改變東北亞戰略平衡關係向美日韓同盟強化有利的方向傾斜。普丁政權的盤算是，不積極施壓，卻透過爭取金正恩信任，增加俄國在半島上運籌的地位。

中長期而言，東亞美「中」海陸兩強的對峙及朝鮮半島的局勢是冷戰遺留下的產物。陸權的俄朝「中」關係相對緊密，海權美日韓緊密關係亦然。此後這樣的僵固性又因金正恩可信的核武而大幅提升。對俄「中」而言，美國在東北亞的軍事存在有其必要性，但又不願見到美國的軍事存在增加，於是政策是在不否決制裁的前提下，暗助北韓度過難關。但美國事實上也未必不樂見北韓危機升高，以利鞏固美日韓同盟。

對我國而言，一方面美日可能操作與臺灣的雙邊關係，以刺激北京施壓北韓。誠然，此一操作不會帶給臺灣任何戰略利益。但美以臺灣為籌碼對「中」交易北韓問題本身即是向中共示弱，故臺灣成為籌碼的可能性較低。另一方面，半島或東亞局勢的穩定度的確已不斷下降。在這樣的背景下，身為小國的臺灣應謹慎應對，一方面配合友邦對北韓施壓，展示負責態度，但亦當量力而為，避免過份捲入，承擔不易兌現的承諾。

貳、北韓的戰略規畫與未來可能作為

美國總統川普於今年 9 月 19 日聯合國演說上說出重話，表示「美國雖然擁有許多力量和耐心，但是如果被迫防衛自己或盟友時，將無可選擇地完全摧毀（totally destroy）北韓」，如此一番逞凶鬥勇的宣言震驚了全場各國領袖和代表。這是一大國領袖在全世界面前直接地宣告有可能完全消滅另一個 2,537 萬人的國家，川普甚至以「火箭人」嘲諷金正恩，表示他「正在作自殺任務」，這樣的宣告也意味著美國與北韓對話的可能性愈來愈小。倘若如此，北韓發展核武就與戰爭邊緣策略的目的反其道而行，反而有可能將北韓推入戰爭爆發的境界，而這樣的結果是否也都在北韓的計算中，從「發展核武器」對於北韓政權性質的轉變或能窺得一二。

一、過去「發展核武器」是政策工具

「戰爭邊緣」策略指的是關係緊張的兩方中有一方不斷升高威脅態勢，包括試射飛彈、軍事演習、動員等，迫使另一方因面臨爆發戰爭的可能性，為了避戰而不得不妥協，使得主動的一方得以遂其所願。觀察北韓發展飛彈過程，似有利用飛彈試射製造區域緊張，以迫使美國及周邊國家提供資源安撫北韓。最大的案例就是北韓在 1990 年代改良飛毛腿短程飛彈，開發射程 1,300 公里蘆洞（Rodong-1）、2,500 公里的大浦洞一號（Taepodong 1）、3,000 公里的舞水端飛彈（Musudan-1）和 6,700 公里的大浦洞二號（Taepodong 2）飛彈等，並利用 1985 年取得的核電廠裝置，加工研製鈾原料來發展核武器，美國及國際原子能總署要求其停止可疑行動並接受檢查，北韓因而宣布退出《核不擴散條約》，引發朝鮮半島第一次核武危機，結果在各方斡旋下，加上金日成過世，於是有 1994 年北韓凍結核武計畫、接受國際原子能總署的監督、承諾不發展核武等三條件，交換美國等國為北韓興建兩座輕水式核電廠，並且在完工前提供原油與經濟援助等〈日內瓦架構協議〉，這協議被認為是北韓一大勝利，也就是採取「戰爭邊緣」策略的成功，讓金氏政權在窮兵黷武使得民生無以為繼的困境得以舒緩，也讓金氏政權過渡平順。再如 2002 年北韓又捲土重來，承認未完全凍結核武發展計畫，於是在中共斡旋下，設立六方會談進

行談判等。金正日在此過程中，並未鎖死發展核武器的必要性和可能，開放地接受各方調停和談判的可能，符合「戰爭邊緣策略」的假設，也就是說發展核武本身並非金正日的目標，爭取實質利益來保障政權生存，甚至爭取美國解除經濟制裁與封鎖，與美國和南韓等和解才是金正日的目標。

然而這樣的策略雖在短期看來成功，卻也陷於一大困境即雙方承諾的可信度與執行力的問題。1994 年架構協議所要求建立的輕水式核電廠從未完工，美方有意無意拖延進度造成北韓不滿，美方承諾的其他經濟援助也未到位，在在令金正日感到挫折；而北韓自始至終是否放棄過發展核武，抑或只是將發展計畫地下化也始終讓人存疑。

二、現在「發展核武器」是戰略目標

戰爭邊緣政策要成功需雙方都以避戰為底線，且願意談判讓對方了解自己的意圖，才能成功勒索，倘有一方始終試圖威脅對方，或者不願意與對方談判，由於無法得知威脅方的需求，雙方無法進行溝通，則威脅方很可能意不在藉由逼近戰爭獲取利益，反而是不避戰，甚至是接受戰爭可能的風險。

金正恩在 2011 年上臺後，2012 年將衛星送上地球軌道，2013 年開始第三次核試，2016 年與 2017 年迄今則更頻繁地試射中長程導彈，加速核彈頭微型化，試爆氫彈，總計已試射 40 次 60 枚導彈，隨著一次次試射威力和射程更大更遠的導彈，若細察北韓當局的發言，除了不停叫囂外，已不再要求換取援助，對於談判和溝通更是充耳不聞，倘金正恩仍只是將「發展核武器」作為工具選項，則應該在第三次或至遲第四次核試就應該與西方展開談判，來換取重要的利益或達成特定戰略目標。然而，從其仍持續進行核試和導彈計畫，並且不明確表示願意談判，或接受中國大陸調停，如 2014 年金正恩在北韓第十三屆最高人民會議中表示「我們只能通過槍桿子取得最後勝利」，對於六方會談等管道已不再寄以希望，由此看來北韓現在並非將核武器發展作為談判籌碼，因此不需要上談判桌，而是已把「發展核武器」列為國家戰略目標。換言之，當前北韓策略可以說是「擁核武以自保」，成為「核武大國」才是北韓真正的戰略目標。

三、發展核武器的心態 (mindset) 轉變

此策略之轉變或可從發展核武器短期與長期戰略利益，來推敲其心態的轉變。從短期效益而言，選擇發展核武器作為戰爭邊緣策略的工具，藉由提高緊張態勢換取各國實質經濟援助，省去國家經濟改革的痛處和艱困與漫長發展時程，能夠立即實質籠絡菁英與人民，讓「發展核武器」本身就充滿吸引力。從長期效益來看：首先，核武器的擁有可以確保國家安全與生存，使得其他國家較難輕易動用軍事選項。其次，雖然在學術角度尚無法確認核武器助益一國多少國際地位，但至少讓他國無法忽視其存在，也至少肯定其軍事武器技術為前段班，對內對外都可以宣揚國威。並且對北韓來說，核武器更可以是將來和經濟實力較優的南韓統一時之談判籌碼。而擁有核武器對金氏政權而言，更能鞏固統治權，彰顯領導人神威，更重要的是藉由擁核讓美國不得不承認北韓政權，迫使美國重新調整朝鮮半島政策，雙方能夠簽訂互不侵犯條約，甚至美軍撤離南韓等。

雖然發展核武器效益相當吸引人，但有兩大困境必須克服。首先研發經費和技術的高門檻，這也是美國各方一開始消極對待北韓發展核武的考量之一，認為北韓並無如此經費和技術能力；再來就是發展過程中可能會遇到敵方先制攻擊，例如以色列曾經在伊拉克和敘利亞發展核武器的早期就轟炸其核電廠和相關設備。不過，對北韓來說，中國大陸對北韓的支持與介入讓各國不可能選擇先制攻擊，在此狀況下，發展核武器作為工具，經濟成本和技術考量成為最大障礙。因此，倘若只是為了獲得發展核武器的短期效益，只要美國等其他國家願意提供更多的經濟利益和適度的政治讓步，則考量到研發成本和能力，北韓確有可能放棄發展核武器。

然而，倘若北韓希冀得到發展核武的長期效益，則就有可能將發展核武作為戰略目標，其所要面對的除了經濟成本和技術外，美國和周邊國家先制攻擊的可能性更高，此時中共的態度就為重要。然而此時中共對內正值打貪整肅時期，且「十九大」是確認中共下次接班穩定的重要集會，對外與美國在世界各地爭取影響力的競逐此起彼落，雖然中共一向主張朝鮮半島無核化，主要是考量避免美國將戰術核武

部署在南韓，以及南韓和日本會繼而發展核武，只要這兩種情況尚不可能發生，則難以想像中共會在此刻下重手解決北韓核武危機。加以經過這些年後，北韓已得到技術援助及一定經濟成長規模，對金正恩而言，此時期追逐核武器長期戰略利益正是利大於弊。

更何況，僅追逐核武發展短期利益的利比亞和伊朗皆無好下場，利比亞格達費政權在同意撤銷計畫後，反而陷於國內內戰，之後更被美國及其盟邦背棄，最後不得善終；而伊朗雖成功與美國等國簽訂凍核協議，然美國總統川普卻聲稱該協議僅對伊朗有利，有意重啟談判。再加上美國先前有違背承諾北韓經濟援助的前例等，短期利益的吸引力遠小於長期利益，金正恩心態轉而追求發展核武的長期利益，將核武器列為戰略目標也就不意外了。

四、未來東北亞情勢可能走向

首先是北韓持續發展核武器，在準確度、射程和彈頭數量上大大推進，成為真正擁核國，各國承認並接受這個事實。然而後冷戰時期以發展核武而能被接受國家屈指可數，除非背後有大國支持，如以色列之於美國，巴基斯坦之於中共，否則往往難以成功。尤其藉由核武發展來強迫美國改變政策，這對仍如日中天的美國更加不可能，美國若開此先例會增加各國追求發展核武器長期效益的誘因，也會造成其盟友對美國威望的質疑，在美國仍是超級強權的世代中，這條道路似不可行。

其次是北韓重彈老調，放棄核武器以換取經濟援助或政治讓步，如《彭博》報導指出，北韓的經濟持續成長，且北韓投入發展核武計畫的成本大大增加，僅以經濟誘因來利誘北韓放棄核武發展計畫已是昨日黃花。更何況面對安全困境的情況下，對北韓而言核武器所帶來的長期效益遠重於短期效益，因此發展核武成為北韓的國家目標，就像俄羅斯總統普丁所言，北韓寧可吃草，也不會放棄發展核武來保障安全。

最後是北韓凍結或削減一定數量的核武器與彈頭，換取美國在政治層面的妥協與讓步，例如承認北韓政權或得到國際社會的接納，或

者在經濟層面更具體且全面的讓步，例如解除經濟制裁等，這或許是目前最有可能的選項。誠然在技術層面須讓北韓金氏政權能夠保持發展核武器的神威，對美國而言必須見到北韓具體且可檢驗的凍結計畫，雙方才有可能達成協議。而這一切都須先從接觸與溝通開始。然而，年少輕狂的金正恩遇上多變重利的川普，為了不被認為是示弱，恐怕難有一方會先釋放和談的善意，即便開始接觸，對於彼此可以妥協和讓步多少，恐怕才是真正的難題。因此，東北亞的未來，北韓發展核武器帶來的相互較量與隔空對峙恐成「新常態」。

參、美國政府對北韓可能之政策調整

在發射火星-14 型洲際彈道導彈（ICBM）飛越日本領空後又進行第六次核試爆，2017 年 9 月 3 日北韓宣稱已成功試爆一枚可裝在 ICBM 上的氫彈，威力相當於上次核試的 10 倍以上，震驚世界，尤其是東北亞更是籠罩在一片戰雲之下。迄今北韓仍是最大贏家，不僅金正恩在國內的支持度與團結度大為鞏固，在國際上又同時將了美「中」兩大強權一軍，他的大膽妄為除讓美國總統川普難堪外，也讓當時正在參與金磚五國峰會的習近平尷尬。而日本則是第二大贏家，日本首相安倍本已低落的支持度已因北韓飛彈飛越領空而提升，北韓成功試爆氫彈又讓其政府得以強化武力，如部署陸基神盾（Aegis Ashore）飛彈防禦系統「標準三型」（SM3）攔截飛彈，未來甚至可能部署薩德反導彈系統或宣布擁有核武。俄羅斯是另一個贏家，因為為了防止美國對北韓進行攻擊，習近平在今年 G20 峰會前夕訪莫斯科，與普丁達成協議共推美國與北韓同時中止挑釁行為的「雙暫停」，以及北韓棄核談判與構建朝鮮半島和平機制同步的「並行措施」。這是首度中共願意與俄羅斯參與其朝鮮半島政策的制訂，是中共的重大讓步，俄羅斯的勝利，因為普丁一直擔心美「中」主導朝鮮半島事務，讓俄羅斯淪為二流國家。

此次北韓成功試爆氫彈的最大輸家是南韓，因為自由派的文在寅總統被迫採取與保守派一致的對北韓強硬路線，決定加速完成部署薩德反彈道飛彈系統，更考慮部署 F-22 和 F-35B 匿蹤戰鬥機等美軍最強力戰術武器，以增加美國威懾執行能力。結果使南韓成為美「中」戰略推擠犧牲品，面臨美「中」北韓三方夾擊的危險困境。文在寅在競選總統期間曾強調積極改善與北韓關係，避免兩韓關係淪為朝美關係的附庸，發揮南韓的主導作用。而今在國內遭到自由派的質疑，因未能大膽推展兩韓關係，喪失南韓的主導權，淪為過河卒子。¹不僅因薩德部署而遲遲無法解脫北京的經濟制裁與改善關係（因薩德問題遭受到中共經貿制裁的損失已高達 88 億美元），²而戰略上一面倒向

¹ 李靜愛、朴炳洙，〈僅憑強硬對恐動搖韓半島問題主導權，韓政府應從「大浦洞」事例中學習〉，《韓民族日報》，2017 年 8 月 2 日，<<http://china.hani.co.kr/arti/politics/3627.html>>。

² Zhao Lixin, "Can Moon close gap in US-S.Korea alliance?" *Global Times*, June 26, 2017,

美國，並未換得華府善意回應。今年七月文在寅訪美，他承諾在未來五年內提供美國投資與採購金額總額高達 352 億美元。但川普並不領情，仍要求重談美韓自由貿易協定（FTA），當下儘管北韓威脅加劇，川普還威脅美國將廢除韓美 FTA，逼南韓做更多經濟讓步。

美國是第二輸家，前不久在北韓發射 ICBM 時，川普曾對金正恩發出武力威脅，尤其是他承諾如果金正恩對美國領土發射彈道導彈，他就會連珠炮似的向北韓發射「炮火和怒火」。而後在馬尼拉的東協區域論壇上，中共呼籲北韓有所節制，北韓與美韓雙方停止挑釁行為以為未來談判鋪路。金正恩因而宣布暫時不對關島發射四顆飛彈，而川普卻得意洋洋地宣稱北韓已學會尊敬美國，結果使金正恩惱羞成怒，連續射 ICBM 穿過日本領空與再次氫彈試爆。全世界的注意力都集中在看川普的回應。在此之前，前白宮首席策略顧問班農（Steve Bannon）在接受訪問時表明其實美國並無軍事選項。川普臉上無光，反嗆南韓不應持續要與北韓協商，金正恩不值得一談。而外國主流媒體和戰略專家也普遍認為美國想要在保證首爾安全的情況下採取對北韓軍事措施，可選擇的方案極為有限。

儘管如此，令人感到不尋常的是最近除川普外美國政府要員異口同聲地不斷聲稱正在考慮採取軍事措施。9 月 17 日美國國務卿提勒森（Rex Tillerson）、白宮國家安全事務助理麥克馬斯特（H.R. McMaster）、駐聯合國代表團長海利（Nikki Haley）等政府外交安全部門高官皆提及對北韓採取軍事行動。雖然可能只是美國用來向北韓施壓的一種逼真的口頭施壓，但也有可能是美國即將對平壤採取軍事行動的暗示。最顯著者莫過於國防部部長馬蒂斯（James Mattis），他在今年 9 月 18 日與記者舉行非正式座談會時表示確實存在一些對北韓軍事措施但不會置首爾於危險之中，引起南韓關注。³

據分析能夠最大程度減輕韓國所受損失的方案大體有四種，分別是通過對北韓作出核打擊警告對北韓進行核延伸嚇阻、展開隨時除掉金正恩的斬首行動、利用電磁脈衝彈使北韓的武器系統陷入癱瘓、針

<<http://www.globaltimes.cn/content/1053542.shtml>>.

³ 〈社論：韓國應準確了解美國想要對朝鮮實施何種軍事選項〉，《韓國中央日報中文網》，2017 年 9 月 20 日，<http://chinese.joins.com/big5/article.aspx?art_id=171707>。

對北韓遠射炮和導彈等設施進行精確打擊等。其中針對金正恩等北韓部隊指揮官的斬首行動如能取得成功將是最具效果的方法之一。但是，北韓的情況與美國特種部隊海軍海豹突擊隊射殺基地恐怖組織首腦賓拉登時的情況完全不同。北韓幾乎軍事設施都已地下化。想要提前得知金正恩的所在地點，堪稱是件不可能的任務。沒有準確的情報，這項活動就無從展開。而最具說服力的是強化現存核延伸嚇阻的方案。事實上，在此之前馬蒂斯在華府與韓國國防部部長宋永武會談時雙方即曾討論在韓國重新部署核武器的可能性。但由於當前韓美政府仍堅持朝鮮半島無核化政策，實現重新部署的可能性並不大。至於可推遲北韓報復時間的軍事措施，例如利用電磁脈衝彈和網絡攻擊及進行煙霧彈攻擊讓電力網絡攻擊癱瘓等，北韓或早已做好應對預案，制定出特殊情況下通過其他命令下達系統發起報復性反擊的方案。比如北韓可能已授權獨立部隊，在遭遇嚴重攻擊的情況下可以不用等待上方命令直接發射化學武器等特定大規模殺傷性武器。針對北韓主要設施的定點打擊方案也無法保證可以得到應有效果。北韓擁有 1,000 多門直接瞄準擁有南韓近人口一半（2,000 萬）與接近一半生產力的首爾大都會區的多管火箭炮和遠射炮，很難一次全部清除，且北韓具備移動式導彈發射車（TEL），根本無法一次性全部摧毀。專家雖然普遍表示可利用 B-1B 戰略轟炸機破壞停戰線附近北韓的雷達和導彈基地，並利用 F-35 戰鬥機打擊北韓隱藏在附近洞穴中的 300 多門遠射炮，可以降低首爾的損失，但他們同時表示即便作戰得以成功展開，北韓也會使用其他方式展開軍事報復。還有一個比較現實的方案，可以通過擴大朝鮮在心理上所產生的危機感，達到提高嚇阻力的效果。那便是將核動力航母、B-1B 戰鬥機、搭載潛射彈道飛彈（SLBM）的核動力潛艇等美國先進戰略武器部署到朝鮮半島近海。⁴

9 月 19 日美國總統川普在其上任以來首度聯合國演說中提及，若北韓持續以核武威脅美國及其盟國日本、南韓，美國將「完全毀滅北韓」。他把北韓稱作「邪惡政權」，將北韓領導人金正恩稱作「火箭人」。他表示火箭人在自尋死路，對他個人及對整個朝鮮政權來說

⁴ 〈美防長：存在不會威脅到首爾的軍事措施〉，《韓國中央日報中文網》，2017 年 9 月 20 日，<http://chinese.joins.com/big5/article.aspx?art_id=171731>。

都是如此。世人均感震驚，川普形同在借聯合國平臺向北韓宣戰。⁵另一方面，南韓總統文在寅則於拜會聯合國祕書長古特雷斯（Antonio Guterres）時特別請託古特雷斯為和平解決北核問題積極扮演仲裁角色。由於川普政府對北韓敵視不斷升高，且越來越強調軍事選項，讓世人擔心二次韓戰即將爆發。雖然川普有可能因面子問題而鋌而走險，對北韓動武，但若從其商人背景與一貫談判策略來看，仍然應該是上桌談判前的討價還價與恫嚇對手迫其讓步的作法居多。

總之，地緣政治仍是影響朝鮮半島政治的最重要變數。東北亞是以俄朝「中」陸權國對美日韓海權國為主的戰略格局。所謂對北韓的經濟制裁迄今已行之 11 年，並未能發揮效果，美日韓仍堅持進一步嚴格制裁，但只要中共與俄羅斯不全力執行即不可能成功，所以上桌談判仍是當今讓東北亞恢復平靜的唯一可行方案。由於北韓不斷加強飛彈核武的目的是與美國建交與獲得擁核國的地位，而美國也難以採取對北韓的軍事行動，因為成本過鉅，南韓、日本與關島都已成為北韓對美國談判的籌碼，吾人至盼相關各國冷靜處理北韓危機，並以整個區域的和平與安定著眼，勿以一國之私利為念。對我國而言，「現況」最符合我國的利益，「談判」則有為次佳情境，最糟的是美國對北韓動武。

⁵ 〈特朗普嚴正警告：美國已準備好徹底摧毀朝鮮〉，《華爾街日報中文網》，2017 年 9 月 20 日，<<http://cn.wsj.com/gb/20170920/bgh085840.asp>>。

肆、中共對北韓政策方針及戰術變化

北韓於 2016 年 1 月進行第四次核試爆後，習近平在該年四月出席「亞洲相互協作與信任措施會議」第五次外長會議時，就表示「中方堅持朝鮮半島無核化、堅持維護朝鮮半島和平穩定、堅持透過對話和平解決問題」，「作為半島近鄰，中方絕不允許朝鮮半島生戰生亂，一旦發生這樣的情況對誰都沒有好處。希望各方保持克制，不要相互刺激和激化矛盾，而是要共同努力，把半島核問題早日接回到對話談判解決的軌道，推動實現東北亞長治久安」。習這番針對朝鮮半島核危機的談話，隨後即被中共官方正式定調為北京當局對朝鮮半島核危機之立場及政策為「無核、無戰、無亂」。

「無核、無戰、無亂」雖是習近平所提出之政策，且在重要順序上將「無核」置於首位，但此並不表示中共與美國川普政府一樣，都以阻止北韓繼續發展及擁有核武，解除北韓核武威脅為最優先。中共並不贊成北韓擁有核武，因為這對中國大陸東北乃至華北地區確實造成核威脅的隱憂，也會改變中朝雙邊關係之互動模式。一旦北韓成為有核國家，平壤可以取得與北京平起平坐的籌碼，在未來發展朝「中」雙邊關係時，可以朝向對北韓更有利的方向發展。

北京當局亦了解，在金氏家族歷經三代之努力與堅持，核武已成為北韓舉國上下引頸企盼的神聖目標，此時若金正恩在美國等國際壓力下屈服，宣布取消核武計畫，其政權能否繼續維持穩定，恐有問題。況且自前北韓領導人金日成決定發展核武且在 1994 年引發第一次朝鮮半島核武危機開始，平壤政權就已作好心理準備來面對國際社會對它的可能制裁，包括政治上的敵對、外交上的孤立、經貿上的禁運、以及軍事上的施壓等。在歷經 20 年的國際社會孤立與制裁，中共十分清楚金氏政權不可能放棄核武，如同部分學者所形容，金正恩已經將其父親金正日執政時決定的「先軍政治」國家發展優先順序，改變成為誓死不放棄核武開發的「核優先政治」。在平壤政權及北韓舉國上下視發展核武為國族之共同命運的情況下，採取強制手段逼迫金正恩放棄核武計畫，無異是逼迫平壤走向和北京對撞的軌道上，即便中方提供再優惠的交換條件，都無法避免和北韓發生直接衝突的風險。

中共如此明白北韓發展核武已是一條不歸路，是因其目睹過去 10 年來美國透過聯合國安理會的操作，通過了數次制裁決議案，但皆無功而返。從 2006 年 7 月 15 日通過第 1695 號決議案要求北韓停止所有核武器開發計畫開始，聯合國通過制裁決議案的結果是北韓完全無視聯合國此項決議案而隨後進行了第一次核試爆；這迫使聯合國在同年的 10 月 9 日再通過針對北韓發展核武的第 1718 號制裁決議案，這是聯合國有關北韓核武的第二次制裁案，要求北韓停止飛彈試射和核試爆，並且禁止任何國家提供發展核武與導彈所需的相關材料給平壤政權。但這項制裁案亦未發揮阻止北韓持續其核武發展計畫的效果。金正日政權在不到三年的時間，於 2009 年 5 月 25 日進行了第二次核試爆，聯合國隨後在 6 月 12 日通過第 1874 號決議，這是對北韓發展核武的第三次制裁決議案，此決議重申要求北韓放棄發展核武，以及禁止任何國家提供發展核武所需的技術、材料給平壤當局，但也沒有發揮應有之成效。

金正恩在 2011 年接掌政權後，加速研發核武，且試射導彈的頻率亦大幅增加。金正日執政 18 年，一共試射導彈 16 次，且多為短程及中程導彈；金正恩上臺至今試射導彈超過 50 次，並且導彈的種類已集中在長程和洲際導彈的試射。美國早於 2013 年即透過聯合國安理會於 1 月 22 日通過第 2087 號制裁決議案，這是第四次制裁決議案，全面強化國際社會對北韓的諸項制裁措施。但就在此制裁案通過不到三周，該年 2 月 12 日北韓就進行了第三次核試爆，也是金正恩上臺後進行的首次核試爆。在此之前，部分國家仍然對於年僅 30 餘歲的金正恩是否有足夠的勇氣和決心抗拒國際社會制裁壓力，繼續堅持其父親交付的核武發展計畫，抱持懷疑。但在金正恩藉由核試爆展現其決心與權力後，北京當局了解到已不可能阻止北韓發展核武，即便聯合國安理會立即在兩周後全數支持通過第 2094 號決議案，要求北韓必須採取「完整、可查證、不可逆轉」的方式放棄發展核武，此決議同時再加強已有的對北韓的制裁措施，且宣稱如果北韓再進行核試爆，各國將採取更為重大的措施來制裁北韓。這是對北韓發展核武的第五次制裁案，中共也在此決議案中首度投下贊成票，這也讓外界認為在金正恩堅持父志繼續發展核武後，北京當局決定和平壤政權

劃清界限，改採和美國一致的立場制裁北韓。但北韓依舊按照自己設定的期程繼續發展核武及進行必要的導彈試射，2016年1月6日，北韓媒體報導已經成功試爆氫彈，讓聯合國安理會得以根據之前的2094號決議，對北韓採取未曾有的最嚴厲制裁措施，希望能夠藉此切斷金正恩發展核武所需的資金、技術及設備。但此時的金正恩已無2011年初掌權力時的稚嫩，反而回過頭來警告將對美國進行先發制人的核武器攻擊。在美國不斷威脅北韓將採取必要手段阻止金正恩的核武計畫之際，2016年9月9日北韓進行了第五次核試爆。這次聯合國安理會針對北韓的第五次核試爆，在俄「中」兩國的牽制下，歷經將近3個月的討論，最終才於2016年11月30日通過第2321號制裁決議案。此制裁案是對北韓的第六次制裁案，決定加強對北韓的制裁措施，包括大幅減少北韓主要出口產品煤炭的出口量等，希望能夠斷絕金正恩發展核武最重要的資金來源。

今年9月3日北韓進行了第六次核試爆，韓國、日本等地地震測量站皆測得北韓境內發生規模6.2的地震，北韓官媒立即宣布已成功試爆氫彈。隨後聯合國安理會再通過第七次制裁決議案，但制裁內容僅包括禁止北韓紡織品出口、設定進口石油上限等，未對北韓實施全面石油禁運，以及凍結北韓領導人金正恩的資產等，因此這項制裁案也被外界稱為是縮水版的制裁，而美國對制裁內容讓步的主要原因是為了獲得中共及俄羅斯的支持。

因此對北京當局而言，眼前朝鮮半島核武危機的解決方法已經不再是美國所主張的採取一切必要手段以阻止北韓繼續發展核武，且此手段可以包括軍事選項在內。中共雖然主張朝鮮半島無核化，但亦了解經過廿年的發展，要北韓放棄核武已是緣木求魚，眼前正確的選項是如何「管理」而非「消除」北韓的核武。因此習近平的朝鮮半島無核化，是一個遙遠、須要花費很長時日讓北韓改變其「核優先政治」的思維的奮鬥目標，而非其解決朝鮮半島核危機之首要政策。

在此認知下，北京當局實際上的朝鮮半島政策方針是以無核化為基礎，來支撐其確保朝鮮半島無戰無亂之主張。無戰無亂才是當前中共對北韓政策之戰略目標，因為朝鮮半島一旦發生軍事衝突，必然遭

致北韓內部的動亂，製造大量難民問題。此外美國若採取軍事行動，金正恩政權必然不保，屆時新的平壤政權是否為親「中」政府，仍未可知。難民問題及新的平壤政權問題，是中共認為一旦美國採取軍事行動來阻止金正恩政權繼續發展核武，北京將面對的最棘手問題，中共不能夠坐視此問題的出現。

北京採取兩手策略應對朝核危機。一方面中共以被動態度配合美國在聯合國安理會之運作，以棄權或有條件的方式來支持安理會通過對北韓的制裁案，以避免美國等國際社會指責中共為助長朝鮮半島核危機惡化的幫兇；但另一方面北京仍然維持和平壤之間的基本友好關係，例如在今年以前，中共仍然自北韓進口大量煤炭讓平壤政權能夠透過這項貿易賺取必要的外匯、出口石油至北韓以供應北韓人民日常生活的能源需求等。而根據韓國相關部門的了解，北京當局至今仍然定期提供金正恩政權若干美元現金且不過問此資金用途。這樣的做法讓平壤能夠理解北京當局在檯面上必須與國際社會站在一起指責平壤當局，其實只是中方在國際社會扮演負責任大國不得不做的姿態，檯面下則仍然視北韓為中共的重要鄰國，雙邊關係依然存在互信互賴。

中共無欲北韓核武危機獲得最終解決，這並不符合北京的戰略利益。朝鮮半島存在核武危機，對美國構成安全上的壓力，可以迫使美國必須尋求中方的協助，以降低北韓對美國的安全威脅。北京得以利用美方此項需求，獲取其它的戰略利益，例如在南海主權問題上要求美方做若干讓步等。倘若北韓核武危機獲得最終解決，即北韓最終未能成為擁核國家，則中共對美國失去了朝鮮半島核危機此一戰略牽制，在東海、南海將會面對態度更加強硬的美軍。因此中共現階段對北韓之政策仍以維持雙邊關係基本良好為指導原則，在戰術運用上則始終採取被動對美、主動對朝的兩手操作模式，來確保其戰略利益之極大化。

伍、俄羅斯後續因應作為

今年 9 月 11 日，聯合國安全理事會再次一致通過對北韓的經濟制裁決議，表示其對北韓進行第六次核爆試驗的懲罰。聯合國安理會的經濟制裁效益不彰，原因紛沓。國際輿論戰成為相互責任推諉且爭取國際支持以獲得自身最大利益的場域。那麼，俄羅斯的想法邏輯、戰略思維，以及其後續作為大抵會有哪些？

一、建立「俄朝『中』三角戰略關係」

穩定的三角戰略關係將使得三方的國際地位都同時得到提升。北韓核試驗和發射導彈也讓美國師出有名，這樣一來，由於美國更多的軍事部署和不排除使用武力的宣示將對俄「中」構成威脅，因此，俄羅斯可以順勢藉著安撫北韓，建構俄朝「中」三角戰略關係，以抗衡美國試圖改變東北亞戰略平衡關係向美日韓同盟強化有利的方向傾斜。俄「中」堅持不結盟原則，建立三角戰略夥伴關係可以形成抗衡美日同盟的力量。

二、讓中共既贏得面子、又贏得裡子

表面上，美國對中共實施 301 條款，將對中國造成巨大的壓力。然與此同時，川普的「美國優先論」在於經濟獲利，川普將預定在中共「十九大」之後訪問中國大陸，可能會以政治籌碼換取中共的經濟利益。俄羅斯不希望北韓作為美「中」談判的政治籌碼，這將影響並損害俄羅斯的朝鮮半島的利益規畫。中共倘在俄美較勁持續採取平衡策略是最有利於自身地位的提升，也就是，一方面支持美國經濟制裁決議；另一方面，加強俄「中」的經濟聯繫。美國企圖分化俄「中」在北韓方針上的歧見源於歷史經驗，中共為避免被美國各個擊破，也將因為北韓和俄羅斯同時遭美國經濟制裁後的策略聯盟而逐漸向俄羅斯傾斜。這就形成俄羅斯支持中共「雙暫停」的結果。俄朝「中」三角戰略的策略聯盟關係將防止美國進一步靠近俄「中」的邊界，而可能導致東北亞的軍備競賽壓力轉向日本與南韓。特別是日本壓力最大，北韓已經兩次把飛彈越過北海道上方，造成日本陷入被核武攻擊的恐慌當中。

三、 強化俄羅斯在朝鮮半島上的協調角色

俄羅斯試圖恢復蘇聯解體之前其在朝鮮半島的政治地位。二戰後的朝鮮半島分治局面是美蘇的決策，即使金日成想要改變局面以武力統一南韓，但囿於美軍介入，中共決定進行「抗美援朝」戰爭。三年韓戰的結果是，南北韓還是維持在北緯 38 度線的分隔狀態，那麼，這場戰爭的意義在哪裡？不但美軍傷亡慘重，形成了聯合國軍隊的熱戰悲劇；然而，中共更是損失慘重了，中共志願軍犧牲了至少 18 萬人，其中甚至包括毛澤東的長子毛岸英，這使得「中國」人民始終記恨蘇聯。不過，從 1954 年中共獲得蘇聯第一個五年經濟計劃的援助來看，毛澤東的抗美援朝很可能是投名狀。當時，國共內戰的結果也是美蘇對決的結果，當時美國支持的是國民黨政府，倘若沒有蘇聯的支持，國軍隨時都可以反攻大陸。因此，中共的歸罪蘇聯更多的是一種凝聚民族主義情緒的意識形態宣傳戰，這在後來蘇「中」關係惡化之後，美國「聯『中』制蘇」的戰略變為現實。珍寶島戰役也可能是中共向美國輸誠的投名狀，一場蘇「中」邊境衝突既然可以成為中共的宣傳品，那麼，蘇聯即使百萬大軍壓境中國，也不願意擴大軍事態勢。由此觀之，中共的國際戰略還是在美蘇的較勁當中尋找自身利益的最大化。

四、 俄羅斯反美才能提升國際地位

俄羅斯和中共在朝鮮半島的分歧在於，俄羅斯的對手設定在美國，也就是恢復二戰以來俄羅斯在朝鮮半島的影響力；中共則想要減少美國的施壓。俄羅斯會認為，倘若積極執行聯合國的經濟制裁決議，只會使俄羅斯的角色更邊緣化。因此，俄羅斯不會積極向北韓施壓。而是透過爭取金正恩的信任，增加俄羅斯在朝鮮半島上運籌帷幄的籌碼。這就是普京在今年九月廈門金磚峰會記者會上說出的「北韓吃草都要發展核武」的論述。這意味著經濟制裁既然無效，俄羅斯不會積極執行，這使得中共也不願過度施壓北韓以緩和朝「中」裂縫。這樣一來，北韓向俄羅斯靠攏，會引起中共的不安與美國施壓的雙重壓力，不如傾斜俄羅斯的和平路線圖，讓俄羅斯與美國較勁，中共仍然維持其對北韓的經濟控制權所產生的影響力。

五、 俄羅斯會向北韓持續釋放善意

俄羅斯認為，愈是對金正恩施壓，就愈減少他對俄羅斯的信任關係。俄羅斯方面還認為，金正恩的導彈頻率升高與對他壓迫的程度成正比。因此，解鈴還須繫鈴人，北韓的近期目標是希望美國不要騷擾與企圖顛覆其政權，中程目標則是和美國直接談判，遠程目標則是獲得美國承認其政權。只要美國一天不放棄推翻北韓政權的文攻武嚇，不和北韓坐上談判桌，北韓就不會棄核，愈是把核武作為嚇阻美韓日的武器和談判的籌碼。俄羅斯的看法是：俄國只要向北韓釋放善意即可，俄羅斯任何介入北韓與美國和談願望的作為都是沒有用的，既然無用就不要浪費力氣去得罪北韓，施壓北韓只會增加金正恩的反感情緒。

六、 維持既定外交宣示

俄羅斯堅持以和平和政治外交的路徑解決朝鮮半島問題，最希望恢復六方會談，如此，南北韓問題可以在這個架構下獲得控制，至少，不會上升到難以控制的擦槍走火的意外。在此之前，首先，先支持中共「雙暫停」的呼籲，其一，提高中國在朝鮮半島問題上的國際地位，減少中共對俄羅斯的忌妒和猜疑；其二，減少美韓軍事聯演突然變成一場攻擊北韓的軍事衝突。至少，先讓美朝冷靜下來，把問題的肇事方鎖定在美朝之間，而不是美國牽拖俄「中」往前施壓，美國坐收漁翁之利。而且，俄羅斯認為，金正恩愈孤立愈瘋狂，愈瘋狂造成美國對俄「中」施壓愈嚴重，北韓核武技術就愈成熟。

七、 堅持各方利益考慮的平等主張

俄羅斯方面認為，經濟制裁是建立在損害俄朝雙邊貿易基礎上的手段，只是符合美韓「以拖待變」的政策，其目的是要增加美軍在朝鮮半島上的軍事存在，並且為部署薩德系統找到冠冕堂皇的理由。這不但使美軍掌握先發制人的軍事打擊能力，也符合南韓心裡面根本不願意立刻統一的想法，所謂以南韓的條件堅持落實憲法的統一方針只是一種宣傳手段，凸顯南韓作為唯一合法政權的合理存在理由。只有

走向六方會談，美國的單邊主義就會削弱，俄羅斯主張的多極主義就會增強，俄羅斯地位也會水漲船高。

八、 堅持主權至上的原則

俄羅斯一向認為聯合國的決議不能打破主權國家的特點，否則美國的單邊主義會持續發酵，變相作為美國軍事介入主權國家的正當理由。這樣一來，戰爭的爆發變得愈來愈容易。正因為如此，沒有得到安理會授權的美國軍事行動都是侵略行為。聯合國僅能做為形成共識的平臺，其決議都不應該以消滅主權國家的政權作為理由。俄羅斯方面會認為，不承認北韓的主權利益，不考慮中俄的利益，霸道界定流氓政權只是美國的輿論宣傳和增加軍售的藉口，對於穩定區域沒有太多幫助。

九、 建立俄朝韓的經貿聯繫

俄羅斯希望透過鐵路和能源管道的建設打通朝鮮半島，作為俄羅斯能源輸往東南亞的通道。這樣一來，藉著經濟貿易的聯繫，讓南北韓的矛盾透過經濟互賴而緩解。只有南北韓經濟互通了，美國企圖在朝鮮半島軍事駐留的理由才會削減。俄羅斯在朝鮮半島上才能成為南北韓能源的主要來源，就可以將朝鮮半島涵蓋在自己的利益範圍之內。

十、 承認北韓擁核地位的前提條件

朝鮮半島的無核化目標本來是各方的共識，不希望北韓變成一個足以威脅周邊國家的毒瘤。然而，愈是逼迫金正恩，他的核爆和導彈試射就愈頻繁。當前俄羅斯並不承認北韓擁核地位，但是，如果美國繼續將薩德和核武部署在南韓與日本的話，俄羅斯將有可能承認北韓的擁核地位，使北韓成為抗衡美國核武威脅的屏障。這樣一來，北韓越能夠得到中俄的支持，作為抗衡美日同盟的馬前卒。

十一、 持續加強與日韓之間的經貿合作

俄羅斯的「轉向亞洲」戰略是經濟意圖為先，中共、日本、韓國，以及其他亞洲國家都是俄羅斯設定的引資對象。美國試圖升級朝鮮半

島局勢原因至少有三，一是作為增兵和軍售的理由；二是作為美「中」貿易的討價還價的籌碼，施壓中國使其經濟讓步；三是迫使外資因為評估戰爭風險而將資金從日韓「中」轉向美國投資，以郭台銘為代表。俄羅斯在海參崴舉辦年度的遠東經濟論壇已經三屆，今年日本首相安倍晉三和南韓總統文在寅是座上賓。這不但顯示俄羅斯以政治和安全作為經濟投資的擔保，而且還使得日本和南韓國際地位的提升，讓東北亞及各國處在平等地位和考慮各方利益的訴求變得更加可能。這對於日韓的吸引力極大，不但增加與俄羅斯的經濟聯繫有利於能源的進口，而且俄朝關係改善將對日韓兩國求助俄羅斯作為協商機制的策劃者，並且取得安全擔保產生作用。

總結來說，俄羅斯深知核武是金家三代人的政治事業，俄羅斯不可能去干涉北韓的內政，因為北韓的目標是美國。這樣一來，俄羅斯只需要維持與北韓的友誼和善意，就足以使俄羅斯在影響朝鮮半島事務上維持地位。換言之，支持北韓絕對是一個牽制東北亞各方利益的好棋，不但牽制美日韓，同時也可牽制中共向美國靠攏或是損及俄羅斯利益的傾斜。與此同時，需關注北韓是否已經掌握關鍵的核技術和導彈，早已做好隨時準備出牌和亮劍的規畫，倘若如此，禁運和限制已經無法遏止北韓的實質擁核，換言之，僵持的時間將可能取決於南韓經濟可以忍受多久韓「中」貿易因薩德部署後的損失，以及給美國的軍費支出。俄羅斯將在俄韓貿易需求增加中獲益，成為同時與南北韓友好的決定性國家，這是俄羅斯在朝鮮半島的戰略目標。

陸、總體情勢對我之影響及我因應之道

一、朝鮮半島局勢的特徵

誠如陸伯斌（Robert Ross）於 1999 年對東亞局勢的觀察，東亞海陸兩強的對峙及朝鮮半島的局勢其實是冷戰遺留下的產物。冷戰的結束在歐洲帶來了東歐國家的民主化，但在東亞卻未有任何影響。這樣的發展使得今日的東亞仍停留在昔日的冷戰時期。

陸權的中共、俄羅斯及北韓在冷戰時期的關係相對緊密，在後冷戰時期的今日則稍有變化。一方面，俄國似乎傾向建立「俄朝『中』三角戰略關係」抗衡美國與日本及南韓的同盟，以及日益向美日傾斜的東亞局勢。同時，俄國也試圖建構俄朝韓的經濟關係，透過能源、經貿及和平等誘因吸引南韓。另一方面，中共一再強調北京對朝鮮半島核危機的立場為「無核、無戰、無亂」，同時也默認不可能要求北韓放棄核武，眼前應著重討論如何管理北韓的核武，故而持續被動地配合美國在聯合國的運作，但同時維持與北韓的友好關係。

北韓歷經三代的核武研發終於在金正恩任內取得進展，此過程與結果某種程度改變了北韓與俄國及北韓與中共的兩組雙邊關係。當北韓核武危機從三方會談走向六方會談之際，曾有一種說法指出北韓不願意參加六方會談，而是在中共的強力斡旋下參與。北韓也因此認為中共背叛血盟關係，而埋下雙方互不信任的根源，同時也促使北韓改善其與俄國的關係。其後，金正恩上任後，中共與北韓政府高層往來並未如過去密切，此跡象似乎也顯示北韓與中共的關係並不若過去想像般緊密。

海權的美國、日本及南韓的關係也依然緊密，但北韓的核武化使得美日韓必須重新考慮制裁的效果及可行性。北韓長年以來的封閉使得美日韓難以取得內部情報，而在缺乏情報的前提下，軍事行動的風險增加，反而使得談判或持續制裁成為相對有效的選項。然而，北韓成功地試爆氫彈及試射飛彈等舉措使得日韓核武化的議題再度引起討論，同時也使得陽光政策的效果再度遭到質疑。

前述的背景起源及各方的立場暗示著目前的朝鮮半島局勢其實仍是冷戰結構的遺緒。北京對平壤的影響力可能低於莫斯科對平壤的影響力，但北京卻又無法承受朝鮮半島爆發戰爭的後果及影響，因而同時部分滿足平壤及華盛頓的兩手策略成為中共的較佳選項。另一方面，美日韓三國對平壤的經濟制裁始終未能發揮效果，對話和解的陽光政策似乎也失效，軍事行動的風險及成本又因資訊不足而大大提升，這樣的背景使得日韓的北韓政策難以脫離美國的影響，仍必須倚賴美國以防範北韓日益增加的武力威脅。這些跡象均指向朝鮮半島的僵局或許根源於冷戰權力結構在東北亞的僵固性，而此僵固性又因北韓取得完整的核武能力而大幅提升。

二、大國的博弈與策略

前述將北韓核武危機的有關方區隔成兩個集團，美日韓的海權集團，以及中共、俄國及北韓的陸權集團，這兩個集團的策略及目標有相當大的差異，差異進一步地固化了朝鮮半島的僵局。

對北韓來說，發展核武不但是金家三代的志願，同時也可能是確保政權的關鍵。利比亞及伊朗在同意撤除核武計畫後先後陷入內戰，並遭到盟友背棄的前例或許使得北韓認為發展核武才是自保的關鍵，發展核武成為確保金氏王朝的必要條件。是以，北韓完全放棄核武以換取經濟援助的可能性微乎其微。然而，金正恩在 2016 年的全國勞動黨代表大會中，提拔不少經濟部門的官員，這樣的現象被視為可能修正先軍政治的訊號。⁶如果此訊號為真，那麼北韓凍結或削減部分核武器或彈頭換取解除經濟制裁的可能性便存在。

其次，對中共及俄國來說，北韓核武危機其實隱含兩個議題：美國在東北亞的軍事部署會否超越底線，以及北韓核武危機是否提升區域衝突的可能性。⁷對中共或俄國來說，美國在東北亞的軍事存在有

⁶ 山口真典，〈金正恩經濟改革的可能與局限〉，《日經新聞》，2016 年 6 月 8 日，<<http://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/19942-20160608.html?start=1>>。

⁷ 國際危機組織(International Crisis Group, ICG)的報告曾指出，只要北韓的核武數量不會導致東北亞地區的軍備競賽，或促使美國在東北亞部署更多的軍事實力，那麼北京可以接受這樣北韓擁有一定程度的核武。請見 International Crisis Group, *North Korea Succession and the Risks of Instability*, July 25, 2012, International Crisis Group, <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/230-north-korean-succession-and-the-risks-of-instability.pdf>>。

其必要性，但又不願見到美國的軍事實力過份提升。另一方面，朝鮮半島若爆發衝突，很可能使這兩個國家（特別是中共）不情願地捲入戰爭或必須承擔戰爭帶來的後果，例如難民潮、對中國大陸東北及俄羅斯遠東地區的破壞等。因而，對這兩個國家來說，雙方討好的兩手策略或許是較佳的選擇，也就是在不否決美國實施制裁的前提下，協助北韓度過難關。

最後，對美國、日本及南韓來說，選項也是相當有限。當北韓成功地試爆氫彈及試射洲際彈道飛彈，在缺乏完整情資的情形下，不論是大規模的軍事入侵或外科手術式的攻擊，均可能引發北韓以核武為主的軍事報復，使得軍事行動的可行性大幅降低。相對地，陽光政策的效度亦有限度，無法說服北韓放棄發展核武，這樣的走向使得美日韓只能以強化制裁的方式逼迫北韓就範，並盡可能地強化美日韓三邊同盟的效力。

三、可能的局勢走向

前述對參與方的策略分析清楚地呈現了各方的最佳策略，然而，一個必須進一步回答的問題在於這個賽局是否為完全資訊賽局，也就是各方是否明確清楚彼此的目的及策略排序。北韓核武危機發展了20餘年，在多次博弈的情形下，各方應已完全了解彼此的立場及策略選擇。同時，隨著北韓逐步取得完整的核武能力，參加賽局的各方擁有的策略選項也逐漸減少或清晰化。

隨著北韓逐漸取得更完整的核武嚇阻能力，北韓放棄核武的可能性也就越低。誠如普丁所言，北韓寧可吃草也不會放棄發展核武來保障安全，對北韓來說，是否擁有完整的核武嚇阻能力為能否確保金氏政權的關鍵，其次，對中共及俄羅斯來說，北韓的核武化雖然不是最佳的結果，但卻能避免最壞的結果，也就是朝鮮半島出現一個或兩個親美政權，故即便金正恩屢屢挑釁中共，例如先後在中共舉辦金磚峰會及一帶一路論壇之際試爆氫彈或試射飛彈，中共仍一再呼籲朝鮮半島的雙暫停策略。最後，對美日韓來說，當軍事行動及陽光政策失效，強化同盟關係及制裁範圍與效力便成為較可行的選項。

這樣的發展可能將使朝鮮半島的局勢處於高度緊張或低度緊張的範圍內，即便仍可能爆發戰爭，但可能性已大幅下降。即便北韓有動機接受條件而與美國展開對話，但這樣的可能性也不高，特別當美國在 1994 年未能履行框架協議的承諾後，北韓再次接受美國提議而完全放棄核武的可能性已微乎其微。進一步來說，高度緊張的朝鮮半島可能呈現北韓不定期地試射飛彈或試爆核武，同時美國不斷以實際行動強化其對南韓與日本的安全承諾，例如強化在東北亞的駐軍或提升美國與這兩個國家展開軍事演習的頻率。相對地，低度緊張的朝鮮半島則可能呈現北韓暫時中止試射飛彈或試爆核武，美日韓的同盟關係也因此而保持現狀。

最後，朝鮮半島的局勢究竟朝向高度緊張或低度緊張發展端視北韓的經濟能力。如果北韓的經濟能力頗佳，有足夠的糧食穩定國內社會的需求，同時也有足夠的資金繼續進行試射飛彈或試爆核武，北韓可能傾向往高度緊張的局面發展，這一方面是源於北韓的核武嚇阻能力仍稍嫌不足，仍須更多的實驗參數方能取得進展，另一方面則源於北韓內在的不安全感，也就是擔憂美國或南韓的可能入侵。然而，聯合國農糧組織（FAO）今年 7 月指出，北韓今年可能面臨 15 年來最大的糧食危機，⁸這樣的結果可能促使北韓必須重新思考是否繼續挑釁美國，然而，若考慮到中共與俄羅斯的立場及策略，這樣的可能性又再度下降。

四、小結：對我之影響及我因應策略

不論朝鮮半島的局勢究竟是走向高度緊張或低度緊張，朝鮮半島局勢的發展對臺灣的安全影響均相當有限。誠如美國戰略與國際研究中心（CSIS）副總裁格林（Michael Green）近日在一場會議中的表述，以臺灣為籌碼其實是向中共示弱。從這樣的跡象來看，或許在北韓議題上，臺灣成為籌碼的可能性較低。

對美國或日本來說，中共或俄羅斯對聯合國制裁北韓決議案的陽奉陰違使得對北韓的制裁效力大幅下降，在這樣的情形下，美日也許

⁸ 〈有導彈無麵包？北韓面臨 15 年來最嚴重饑荒〉，《自由時報》，2017 年 7 月 22 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2139783>>。

可能會透過操作渠等與臺灣的雙邊關係，以刺激或暗示北京改變對北韓的策略。但這樣的操作可能不會帶給臺灣任何實質的戰略利益，卻可能成為有心人士或有關方判斷臺灣是否已在美「中」選邊站的根據，例如美國軍艦停泊臺灣是否帶來實質的戰略或戰術利益，這似乎是臺灣必須審慎思考的重點。

最後，朝鮮半島或東亞近年的局勢詭譎多變，且原本架構在冷戰海陸兩強對峙的權力結構因為原本的陸權逐漸展現希望成為海權的決心，以及北韓的核武化改變了原有的權力結構，朝鮮半島或東亞局勢的穩定度已不斷下降。在這樣的背景下，身為小國的臺灣更應藉慎恐懼地應對，不宜輕易地表態支持任何一方，因為臺灣在亞太地緣政治的重要性又不及於朝鮮半島或日本，而在中共將臺灣視為核心利益的前提下，臺灣海峽的和平穩定甚至可能較朝鮮半島脆弱。

柒、結論

經由專家討論研析發現，朝鮮半島核武危機中，北韓已經不可能自行「棄核」。金正恩政權已經將取得可信的核武，從政策工具升級為目標。而美國川普政府雖厲聲嚇阻，但慮及韓國與日本可能面臨的嚴重風險，預期將不會有軍事行動，而是卸責中共，並鞏固美日韓同盟。北京方面，由於習近平需忙於開好「十九大」，且難以處理北韓一旦崩潰造成的難民危機與半島統一的不確定性，應當不致嚴厲對付平壤。所以如同南韓相關部門的了解，北京當局至今仍然定期提供金正恩政權若干美元現金且不過問此資金用途。這樣的做法讓平壤能夠理解北京當局在檯面上必須與國際社會站在一起指責平壤當局，其實只是中方在國際社會扮演「十九大」聲稱的所謂「負責任大國」的姿態，檯面下則仍然視北韓為中共的重要鄰國，雙邊關係依然存在某些互信。莫斯科方面則更不會響應西方制裁，反而利用東西方矛盾，使北韓、中共甚至日、韓都有求於俄國，左右逢源。比如普丁大可尋求在俄韓貿易需求增加中獲益，成為同時與南北韓友好的決定性國家，這是俄羅斯在朝鮮半島的戰略目標。

半島主動權最重要的仍是北韓方面。本研究認為，未來的發展可能最多是平壤考慮「凍結」核武器與彈頭的發展，換取美國在政治層面的妥協與讓步，例如承認北韓政權或得到國際社會的接納，或者在經濟層面更具體且全面的讓步，例如解除經濟制裁等，這或許是目前最有可能的選項。誠然在技術層面須讓北韓金氏政權能夠保持發展核武器的信用，對美國而言必須見到北韓具體且可檢驗的凍結計畫，雙方才有可能達成協議。而這一切都須先從接觸與溝通開始。何況如果北韓的經濟能力頗佳，有足夠的糧食穩定國內社會的需求，同時也有足夠的資金繼續進行試射飛彈或試爆核武，北韓可能傾向往高度緊張的局面發展，這一方面是源於北韓的核武嚇阻能力仍稍嫌不足，仍須更多的實驗參數方能取得進展，另一方面則源於北韓內在的不安全感，也就是擔憂美國或南韓的可能入侵。

有關對臺海情勢之影響，半島緊張形勢或許可能誘使美日操作與臺灣的雙邊關係，以鼓勵北京改變對北韓的策略。誠然，此一操作不

會帶給臺灣任何戰略利益。但美以臺灣為籌碼對「中」交易北韓問題本身即是向中共示弱，故臺灣成為籌碼的可能性較低。另一方面，半島或東亞局勢的穩定度的確已不斷下降，臺灣應謹慎應對，一方面配合友邦對北韓施壓，展示負責態度，但亦當量力而為，避免過份捲入，承擔不易兌現的承諾。

朝鮮半島或東亞近年的局勢詭譎多變，且原本架構在冷戰海陸兩強對峙的權力結構，因為原本的陸權逐漸展現希望成為海權的決心，以及北韓的核武化改變了原有的權力結構，臺灣不宜輕易地表態支持任何一方，因為臺灣在亞太地緣政治的重要性並不高於朝鮮半島或日本，而在中共將臺灣是為核心利益的前提下，臺灣海峽的和平穩定甚至可能較朝鮮半島脆弱。

【亞太政策報告系列】

No. 106001 習近平軍改對共軍作戰模式之影響

No. 106002 中國大陸「一帶一路」戰略對臺灣之機遇及挑戰

No. 106003 川普政府時期臺美經濟合作策略評析

No. 106004 中共「十九大」政改思路及作為展望

No. 106005 共軍裁軍對中共「十九大」前社會穩定之影響

No. 106006 共軍作戰能力與準備之研析

No. 106007 北韓第六次核試爆後的朝鮮半島情勢觀察
