



# 政策報告

## Policy Paper

《No. 107005》

「川金會」後朝鮮半島情勢發展對美「中」戰略布局之影響  
The Influence on US and China Strategic Deployment  
from the Post Trump-Kim Summit Situation



《No. 107005》

「川金會」後朝鮮半島情勢發展對美「中」戰略布局之影響  
The Influence on US and China Strategic Deployment  
from the Post Trump-Kim Summit Situation

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)

周志杰 成功大學政治學系教授  
林彥宏 中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授  
唐欣偉 臺灣大學政治學系副教授  
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 107 年 7 月



# 序

今（2018）年 3 月川普與金正恩各自表達對「川金會」期待，雖幾經波折，最終仍決定於 6 月 12 日在新加坡會晤。期間金正恩頻密地於 3 月與 5 月赴陸拜會習近平，更於「川金會」後一週內，前往北京向習近平報告相關情勢。由於美「中」競爭關係正在升溫，金正恩與習近平會晤，格外引發外界猜疑。北韓議題似又成為牽動美「中」關係的重要部分。另北韓尋求和解，帶來東北亞情勢快速變動，深刻影響區域安全情勢發展，亦對我產生一定連動。針對此一情勢，本會特別擬定「『川金會』後朝鮮半島情勢發展對美『中』戰略布局之影響」專題，邀請對此議題深具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，邀請中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授林彥宏、臺灣大學政治學系副教授唐欣偉、成功大學政治學系教授周志杰及政治大學外交學系教授劉德海，分別就「『川金會』與朝鮮半島未來情勢發展」、「『川金會』後美國亞太政策走向」、「『川金會』後中共周邊戰略布局之變化」、「整體情勢對我之影響及我因應之道」等子議題，進行座談與報告撰述，期有助於國人對「美朝峰會」及其影響有深入瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 107 年 7 月



# 目錄

提要 .....	IX
壹、前言 .....	1
貳、「川金會」與朝鮮半島未來情勢發展 .....	3
參、「川金會」後美國亞太政策走向 .....	9
肆、「川金會」後中共周邊戰略布局之變化 .....	15
伍、整體情勢對我之影響及我因應之道 .....	21
陸、結論 .....	27



# 《「川金會」後朝鮮半島情勢發展對美「中」戰略布局之影響》

## 政策報告

### 提要

#### 壹、「川金會」與朝鮮半島未來情勢發展

##### 一、金正恩時期以「發展核武」為談判籌碼

- 北韓靠與中共經貿往來及輸出勞工挺過國際制裁

何以美國為首多國對北韓進行多年的經濟制裁，北韓仍能維持經濟成長。無庸置疑地，中共係北韓最大經濟來源。除此之外，1967 年開始派遣勞工到俄羅斯，1970 年代至非洲，1991 年至中東，最近則有北韓勞工輸往東南亞、中國大陸、蒙古、東歐等各國，計約 17 國，人數達 5 萬人左右。北韓政府對於這些派遣勞工嚴格管理，每年替金正恩政權賺取 5~6 億美元外匯。

- 北韓發展核武成功後政策重點或轉向發展內部經濟

北韓 2013 年 3 月通過的核武與經濟建設並舉路線，發展核武已達目標，現階段集中精力進行經濟建設或係新的戰略路線，故於今（2018）年 4 月 21 日發布不再需要核武測試、中程洲際導彈試射。

##### 二、南韓將持續開放美軍駐紮，不因朝鮮情勢變動而變化

- 南韓謹守「瓶蓋理論」，利用美國牽制周邊大國

南韓謹守「瓶蓋理論」，亦即利用美軍的存在，做為對於其他國家暴衝的安全閥。南韓深知美軍駐韓對南韓安全的重要性，特別是美軍的存在，可平衡實力不斷增強的中共，同時約束日本成為軍事大國。儘管南韓國內有反對意見，但維持開放美軍駐紮南韓並不會因為朝鮮半島情勢緩和而有太大的變化。

##### 三、北韓情勢倘持續趨穩，日本未蒙其利恐先蒙其害

- 破壞安倍原先對國內政治的盤算

如果朝鮮半島情勢持續和緩，則安倍欲利用北韓威脅轉移國內政治注意的盤算即遭破壞，安倍要完成修改憲法第九條進

程亦將受阻。另北韓導彈威脅稍減，則中共在東海的挑戰就會被凸顯，或將不利於日「中」韓關係改善。

- **弱化美日同盟的堅實性**

日本政府高度肯定川普對同盟國、世界和平及安全的關注，安倍認為自己與川普都認定，亞太地區和平與繁榮之基礎，就是強固的美日同盟。但隨朝鮮情勢和緩，此情況可能生變，未來發展值得關注。

#### 四、北韓對中共將維持較強的議價能力

- **朝「中」血盟關係早已鬆動多時**

儘管中共對北韓每年仍有約 2 億美元的援助，占中共對外援助的半數以上，但中共對北韓的影響力卻日益下降。北韓自 1991 年起即不斷批評北京為「修正主義」，使雙方關係因而疏遠；再加上韓戰世代凋零，中共與北韓間革命情感不在，昔日親密關係日益消逝。另中共在 2002 年成為南韓第一大貿易夥伴，雙方的經濟往來愈發密切，上述因素均導致朝「中」兩國關係逐漸低落。

- **美朝直接對話導致中共欲干預情勢須先對北韓讓步**

如果中共想對「川金會」後的情勢有所發揮，則北京就必須對平壤做出一些讓步。在此情況下，北韓其實強化了其對中共討價還價的能力。

#### 貳、「川金會」後美國亞太政策走向

##### 一、「川金會」四點協議

- **具體細節有待填補**

美國總統川普和北韓領導人金正恩，於 2018 年 6 月 12 日在新加坡會面並達成四點協議：(1) 美國與朝鮮人民共和國要建立符合兩國人民對和平與繁榮之渴望的新關係。(2) 兩國共同努力維護朝鮮半島和平穩定。(3) 重申 2018 年 4 月 28 日《板門店宣言》，北韓承諾促使朝鮮半島完全無核武。(4) 兩國要找回韓戰戰俘與遺骸，並將其中已確認身分者立即送回。看起來除了第四點之外，其他三點似屬空泛，尚有大量細節待補。

## 二、美國官方及輿論對「川金會」之態度

- **白宮定調為「歷史性的峰會」**

美國白宮對「川金會」成果大力肯定，白宮網站首頁於當日立即展示出推文，稱之為「歷史性的峰會」。從白宮的作為來看，川普政府要將這次與金正恩的峰會描繪成重大的外交成就、對世界和平的偉大貢獻。

- **倘去核遲無進展或使美國主流民意再度轉向抵制北韓**

「川金會」可能提升川普聲望，並增加執政的共和黨在今（2018）年 11 月期中選舉的得票率。然在該選舉投票日之前，華府也需要讓北韓確實在去核進程有所進展，且要避免整個和平樂觀的氣氛逆轉，否則可能會被部分媒體與反對人士指斥為受北韓的欺騙。

## 三、兩韓自主性促成「川金會」

- **兩韓本身立場對朝鮮半島和解具關鍵角色**

從今（2018）年初開始，兩韓領導人就在美俄日「中」環繞的大國博弈格局中展現出引人注目的自主性。北韓金正恩政權有很高的自主性，對中共絕非百依百順，而南韓的文在寅總統對兩韓和解也發揮了主動積極的作用。

- **川普轉向肯定文在寅角色**

川普政府一開始未必樂見文在寅政府主動積極地改善與北韓的關係，因為此可能破壞美國在整個東亞，聯合日本、中共，一起對北韓進行「極限施壓」（maximum pressure）布局。惟南韓方面在面對北韓核武威脅，以及美國要求重談《美韓自由貿易協定》，甚至對包括韓國在內的國家之鋼鋁產品分別加徵 25%與 10%關稅的壓力下，不但能夠成為極少數讓川普同意免加鋼鋁關稅的國家，同時亦能突破朝鮮半島安全的危局，實屬不易。「川金會」協議中的第三點重申該宣言，也相當於肯定與金正恩共同發表宣言的文在寅。

#### 四、華府、北京樂見半島無核化

- 半島無核化成為美「中」共識

中共官方公布的5月8日大連會談紀錄中，習近平支持朝鮮半島無核化、支持朝鮮與美國對話協商解決半島問題。次日，習近平也與川普普通電話討論相關議題。若川普能與金正恩在新加坡會晤時就半島無核化議題取得實質進展，將能減輕美國自身，以及日、韓盟邦所面臨的核戰威脅程度，如此便可提升川普的政治威望、幫助共和黨拉抬期中選舉聲勢。

#### 五、美國安全承諾的可信度

- 川普對北韓之口頭承諾仍存變數

川普或許會以口頭承諾不侵犯北韓，交換後者放棄核武。但是在我們看到川普對《跨太平洋夥伴協議》、《巴黎氣候變遷協議》、《伊朗核子協議》、《美韓自由貿易協議》、《北美自由貿易協議》的作法後，對於美國的信用難免產生懷疑。川普本人也不是以其言論的一致性著稱。

#### 六、美國未來政策走向

- 暫停針對北韓軍演不構成美國東亞戰力真空

或許是為了增加讓北韓確實去核的誘因，川普總統在新加坡還宣布要停止與南韓的共同軍事演習。這可能使得部分人士擔心美國在東亞影響力下滑。然以美軍的能力來看，軍事演習可以暫停，也隨時可以恢復。

- 美國期中選舉前傾向以尋求東亞和平穩定為優先

「川金會」翌日（6月13日），新任美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）前往首爾與韓國領導會談，而後又要立即與日本外相與中共領導人會晤。此顯示美國欲積極地鞏固落實「川金會」成果，至少在今（2018）年美國期中選舉前，將維繫東亞和平穩定的態勢。

#### 參、「川金會」後中共周邊戰略布局之變化

##### 一、中共沉穩回應「川金會」成果、強化周邊外交部署預先因應美「中」下波衝突點

- 北京沉穩回應「川金會」成果

無論外界如何解讀，美朝關係的暫時緩解是事實，因此中共已在為美「中」地緣競逐轉移至下一個衝突熱點預作因應。中共十分清楚，美國對中共快速崛起和趕超趨勢的不安與焦慮，將是美方對美「中」長期互動的心理結構。正因為如此，北京在會後表現的低調謹慎、哀矜勿喜。

- **中共或轉向努力裂解逐漸成形的「印太戰略」**

中共在「川金會」後周邊外交的當務之急，將是努力裂解逐漸成形但尚待具體化的「印太戰略」。日印兩國當是重心，南海議題則是關切重點，「上海合作組織」（Shanghai Cooperation Organization）則是鞏固俄國、拉住印度、強化對中亞影響力、協助一帶一路推進的重要平臺。

## 二、中共為日韓送暖、強化拉攏印度、預應南海情勢的可能激化

- **日韓「中」關係在中共所主導的合作體系下出現實質突破**

中共適時地打經濟牌，強化與日韓的經貿連結，為今後朝韓的經貿往來及包含北韓的東北亞區域經濟合作未雨綢繆，是在現今局勢下穩妥又務實的操作。

- **印「中」關係緩和使「印太戰略」完整性出現缺口**

兩國領袖於武漢會晤後，印度不僅對內要求嚴格遵守2014年印「中」雙方簽署《維護邊境安全協定》，印度海軍司令亦公開表明美日印澳聯盟對印度而言並不有利。印「中」關係的緩和亦使「印太戰略」的完整性不免出現缺口，加上川普政府始終未形成具操作性的方略，更令日本感到孤掌難鳴。

- **南海問題極可能重新成為美「中」地緣博弈的焦點**

美國美軍印太司令部司令戴維森（Philip Davidson）亦強調：「在不與美國開戰情況下，中共現在有能力控制南海。」同時，川普政府對中共將島礁軍事化的進展感到憂心，並思考以軍事手段來遏制及應對。美國聯合參謀部將領麥肯齊（Kenneth McKenzie）中將表示，「我只想告訴你們，美軍在西太平洋有很多經驗可以摧毀小島礁。」此番言論揭露華府對中共採取長期戰略方針來加強對南海的控制漸失耐心，美

國已評估出現局部衝突的可能性。顯見，除了貿易衝突外，南海恐係美「中」兩國今後最有可能發生衝突的區域。

## 肆、整體情勢對我之影響及我因應之道

### 一、整體情勢分析

#### ● 「川金四點聲明」勾勒出未來美朝關係輪廓

川金兩人共同簽署的四點聲明雖模糊，卻勾勒出未來美朝關係大方向，其中美朝要建立新關係，可能指建交。兩國將努力構建朝鮮半島的長期和平機制，暗示或將簽署《和平條約》、結束戰爭，以及美國將提供北韓安全保障與多邊的見證與保證。第三點則是朝鮮半島的無核化，以及第四點韓戰失蹤美軍遺骸的運返美國。

### 二、未來發展趨勢

#### ● 東亞經濟發展軸心可能從東南亞移至東北亞

由文金會至川金會都凸顯未來東北亞將很有可能會因北韓核武危機獲得解決而從目前戰略安全與政治角力主導的局面朝經貿為主軸的發展趨勢。過去東北亞經濟上無法整合，問題就是在北韓持續製造核武危機，美朝對抗，而如果去核成為未來方向，中國大陸料將會與北韓整合與發展經濟關係，亞洲經濟整合軸心就會從東協國家轉向東北亞。

### 三、美「中」在東北亞戰略競逐動向

#### ● 長期而言美國在東北亞影響力可能下降

美國對兩韓的影響力勢將式微，因為南韓對美國安全的倚賴驟降，尤其是兩韓致力於經濟互動與整合後更會變得明顯。更何況，川普眼中的美國國家利益以商業利益為主軸，不像前美國總統歐巴馬，是用經濟手段達到戰略目標，川普則是以商業為主軸的國際關係，少以戰略考量與軍事合作為軸心。

### 四、我因應之道

#### ● 仍宜以兩岸關係為優先

總之就目前局勢看來，我政府的上策是改善兩岸關係，否則東北亞經濟快速轉好時，臺灣恐難利用契機掌握優勢，加入東北亞經濟整合發展。

- 在美「中」之間採取等距交往

金正恩外交成功，是他能在美「中」之間平衡得很好，因此兩邊都對金正恩很正面。臺灣不能只跟一個強權靠近，要在兩強權間取得平衡，不可能與一方強權惡化，而僅偏好另一方，如此易受一方打壓，而這些打壓，我方難以承受。



## 壹、前言

朝鮮半島核武危機自 1990 年代起迄今起起伏伏已有二十餘年，中間經歷美國柯林頓（Bill Clinton）總統時期構建的「朝鮮半島能源開發組織」（KEDO）與中共總書記胡錦濤時期主導的「朝核六方會談」，但都成效不彰。聯合國安理會自 2006 年 10 月起對北韓進行了十次嚴厲的制裁，另自 2010 年 8 月起，美國又單方發動三波對朝制裁，2006 年 7 月起日本則單方發動九波對朝制裁。美國總統川普（Donald Trump）上任，更施加「極限壓力」（maximum pressure）政策，揚言不惜使用武力解決。

2018 年初起，藉由南韓平川冬季奧運契機，自由派總統文在寅接受平壤之提議，籌辦兩韓與朝美峰會，最後甚至促成川普於 2018 年 6 月 12 日前往新加坡聖陶沙與朝鮮勞動黨委員長金正恩舉行史無前例的美朝高峰會，雙方簽署了四項協定，內涵大致包括：（1）美朝建立符合兩國人民對和平與繁榮之渴望的新關係。（2）兩國共同努力維護朝鮮半島和平穩定。（3）重申 2018 年 4 月 28 日《板門店宣言》，朝方承諾促使朝鮮半島完全無核化。（4）共同要找回韓戰美軍戰俘與遺骸，已確認身分者立即送回美國。針對朝鮮半島無核化及美朝關係正常化達成的初步共識，成就不可謂不大。

然而考諸平壤過去的核武與外交策略，加上此次美朝談判過程背後的美「中」貿易戰、南海對抗與臺海緊張等背景，光彩奪目的「川金會」成果能否持續？美朝與其他週邊大國的目標和策略實質為何？各方目標是否達成，有何損益？未來又將如何繼續博弈？其結果會如何牽動臺海局勢？在在是臺灣應該重視的戰略熱點。本會召集專家學者共同研析，初步認為長年制裁雖給平壤相當壓力，但北韓核武與導彈發展所顯示的「邊緣政策」成效確實顯示了經濟制裁的局限。美方壓力雖已經接近「極限」，但在週邊盟國如日、韓可能首先受戰爭波及之重大風險下，華府「第一擊」的可能性相當低。反而因朝鮮之冒

險，促使南韓自由派新政府企圖藉由奧運重塑和平趨勢，形成兩韓率先倡議，華府企圖順勢主導，北京為金正恩作保的暫時多贏局面。至目前為止，除了日、俄尚未能參加到多邊進程，美韓企圖排除北京，自行在星國峰會締結「美韓朝和平協議」的構想也隨著金正恩於峰會後三訪北京而破局。

峰會發展到目前為止，平壤既享受「中」方提供的專機與保護，今後亦可能藉由美國平衡北京對其影響力。習近平政府不但無法隨心所欲控制金正恩，還必須在維持平壤生存的考量下幫助朝鮮發展經濟。7月7日美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)訪朝進行後續談判，金正恩竟未予接見，平壤且於事後責備美方過於強硬，致使川普暗喻北京切莫打「北韓牌」來應付「中」美貿易戰。足見美朝商談半島無核化絕非易事，未來將經歷漫長的拉鋸和議價過程，且平壤將保有相當的主動性。權謀的金正恩加上個人風格強烈的川普，將使東北亞無核化未來的交涉更加難以預測。且若美「中」貿易戰升溫，「北韓牌」是否以及如何與「臺海牌」連動，將是我國必須嚴陣以待的戰略重點。

## 貳、「川金會」與朝鮮半島未來情勢發展

「川金會」於 2018 年 6 月 12 日假新加坡聖陶沙舉行，美朝雙方順利簽署 4 項協定，針對朝鮮半島無核化及關係正常化產生初步共識。川普似乎相當滿意本次會談，美朝關係亦藉本次峰會重新出發。雙方為解決朝鮮半島及北韓核武問題，經過長久時間溝通，在韓戰停戰後持續 68 年的敵對關係，在這場峰會算是開創一個重新開始。川普更在媒體面前邀請金正恩到白宮訪問，今後美朝雙方或將進行更多會談。

從地理位置來看，「朝鮮半島」位於亞洲大陸伸向太平洋的交界位置，自古乃是兵家必爭之地。從歷史的角度，1895 年的甲午戰爭及 1950 年的韓戰，皆牽動著臺灣發展。從國際政治角度，亞洲存在著冷戰後留下兩個「負遺產」即兩岸關係及南北韓問題。近年來，北韓加緊速度積極發展核武，並於 2017 年內共發射 16 次飛彈，造成東北亞情勢一度陷入緊張。金正恩甚至親上火線發表措詞強硬的聲明，威脅美國準備面臨「無比嚴厲的痛擊」，使國際間對於制裁北韓形成更高共識；除此之外，各媒體皆指出金正恩有著「無慈悲且現實」的領導統御性格，惟對渠政治手腕卻有高度評價。然而，北韓一連串的彪悍作風，讓聯合國安理會忍無可忍，一致通過史上最嚴厲的制裁決議案，但基本上北韓周邊國家，包括美日俄「中」都不希望平壤政權垮臺，以免改變整個東北亞多方角力下的均勢，這即成為北韓擁有最好的一張王牌。

### 一、北韓可能朝向深化經濟發展邁進

2018 年 1 月 10 日，川普與文在寅會面後，朝鮮半島局勢開始有明顯變化。川普對未來舉行「美朝會談」之可能性留下伏筆，而文在寅居中扮演重要角色。在與川普會談前，文在寅曾透過南北韓高官電話會議，傳達訊息給北韓，提及美國願意在「適當的時間與情況下」與金正恩進行磋商。然而，美國國內針對處理北韓問題卻產生兩種不

同的態度。一係「強硬派」，主張絕不放棄對北韓的積極軍事手段，以前國家安全顧問麥克馬斯特（H.R. McMaster）為代表。二係「溫和派」，希望透過謹慎的外交途徑與北韓進行溝通，以前國務卿提勒森（Rex Tillerson）、國防部長馬提斯（James Mattis）及美軍內部多數意見為代表。金正恩巧妙利用 2 月初平昌冬季奧運與先南韓建立良好的關係，4 月 1 日北京與習近平密會，4 月 27 日南北韓高峰會，5 月 8 日二度造訪中國大陸，在這一連串的會談後，一波三折的「川金會」則於 6 月 12 日如期在新加坡舉行。

朝鮮半島面對美日俄「中」的包圍，各國的戰略皆影響朝鮮半島局勢變動。倘北韓的核子問題解決後，整個半島情勢是否趨向緩和？種種資訊顯示，與北韓政權息息相關且最重要的因素應該係經濟問題。聯合國安理會自 2006 年 10 月起對北韓進行 10 次嚴厲的制裁，另自 2010 年 8 月起，美國單方發動 3 波對朝制裁，2006 年 7 月起日本則單方發動 9 波對朝制裁。惟今年 4 月當記者進入平壤訪問時發現，平壤市民的生活並沒有陷於困頓，物價與外匯維持穩定水準，1 美元：8,000 北韓幣的水準與 2017 年末相同。更令人驚奇的是，2016 年北韓 GDP 成長率約為 4%，創下 1999 年 GDP 成長率 6.1% 以後的最高點，更超越南韓的 2.8%。

何以美國為首多國對北韓進行多年的經濟制裁，北韓仍能維持經濟成長。無庸置疑地，中共係北韓最大經濟來源，根據日本貿易振興機構統計，2017 年北韓靠賣煤炭、非鐵金屬礦物、海產類等賺取外匯，2017 年就高達 16 億 5,468 萬美元。除此之外，1967 年開始派遣勞工到俄羅斯，1970 年代至非洲，1991 年至中東，最近則有北韓勞工輸往東南亞、中國大陸、蒙古、東歐等各國，計約 17 國，人數達 5 萬人左右。北韓政府對於這些派遣勞工嚴格管理，薪水大部分做為「忠誠支付」，例如：月薪 1,000 美元，實際拿到僅 120~150 美元，每年替金正恩政權賺取 5~6 億美元外匯。因此北韓雖面臨嚴苛國際

制裁，卻未重創國內經濟，反而因積極發展工業本土化而持續成長，且解緩聯合國經濟制裁的衝擊。

即便如此，國內新產品生產和貿易量的增加，但其經濟發展仍有瓶頸。因此，北韓轉變方針以獲取更大的經濟利益。北韓表示 2013 年 3 月通過的核武與經濟建設並舉路線，這項歷史偉業已得到貫徹，現階段集中精力進行經濟建設是新的戰略路線，因此於 4 月 21 日發布不再需要核武測試、中程洲際導彈試射。在本次朝韓會談中，去核武化將成為話題的中心，雙方並將對正式簽訂終止韓戰條約一事展開協商。在韓戰過後，兩韓曾於 1953 年簽訂停戰協定，停止直接軍事衝突，但至今遲遲沒有簽署和平協定。這些都與北韓希望集中精力進行經濟建設有關。

## 二、南韓將持續開放美軍駐紮，不因朝鮮情勢變動而變化

一旦朝鮮半島發生戰爭，南韓比日本更居第一線，因此南韓持反戰立場者居於多數，惟對戰爭警戒相對仍高。之前由於北韓核導彈威脅升級，令南韓有必要大幅提高國防預算，南韓 2018 年度國防預算比去（2017）年增加 6.9%，總金額達 1.15 兆臺幣，係自 2009 年以來的最大增幅。在「防衛力改善費」項目中，對北韓核武與大規模殺傷性武器（WMD）威脅預算的增長提升 13.7%，達約 1,116 億新臺幣。

即使在盧武炫時期，南韓在對北韓的軍事政策，亦採「實用主義」原則，深知美軍駐韓對南韓安全的重要性，特別是美軍的存在，亦可平衡並限制實力不斷增強的中共，同時約束日本成為軍事大國的可能。南韓謹守「瓶蓋理論」，亦即利用美軍的存在，做為對於其他國暴衝的安全閥。儘管南韓國內有反對意見，但維持開放美軍駐紮南韓短期內並不會因為朝鮮半島情勢緩和而有太大的變化。

## 三、北韓情勢倘持續趨穩，日本未蒙其利恐先受其害

如果朝鮮半島情勢持續和緩而金氏政權沒有崩潰，且最終與日本

正式建交，北韓可能會跟日本要求過去曾提出的侵略賠償50億至100億美元，直接對目前日本經濟情況產生壓力。若朝鮮半島情勢回歸嚴峻，日本可能受損於北韓難民問題，甚或北韓在做困獸之鬥時，對日本發動攻擊，亦將成為日本惡夢。

中共、日本、南韓、印度等國在外交上希望維持東北亞局勢基本穩定，以利於自身經濟發展。而此局面，金正恩是最大的獲益者，不但可藉這些國家牽制美國對朝採取軍事行動的可能，且能讓金正恩遊走於大國博弈，尋求利益，最後因核武與導彈能力被確認，獲得談判優勢。

「川金會」發生使日本安倍政府最為尷尬。原本國內政治危機可靠北韓核武與導彈威脅而轉移，在野黨因缺乏一致的安保政策而無法挑戰其政權，且日本要完成修改憲法第九條也要靠北韓危機白熱化，一旦來自北韓導彈的威脅稍減，則中共在東海的挑戰就會被凸顯，或將不利於日「中」韓關係改善，亦使安倍預定的政治盤算發生阻礙。

從戰略安全的角度來看，日本政府高度肯定川普對同盟國、世界和平及安全的關注，安倍認為自己與川普都有很強意志，認定亞太地區和平與繁榮之基礎，就是強固的美日同盟。北韓進行導彈試驗，被認為是危險及嚴重的挑釁行為，從而促成美國、日本及南韓同盟深化彼此關係，但隨朝鮮情勢和緩，此情況可能生變，未來發展值得關注。

日本與北韓曾在2002年9月與2004年5月兩度舉行領袖會談，但因日本人質問題遲未獲得共識，致雙邊關係再度降溫，儘管2014年雙方締結「斯德哥爾摩協議」重啟調查，惟北韓2016年再次宣告全面中止調查。此次日本政府與北韓政府之間透過北京使館等各種機會及方式交流，金正恩或與日本首相安倍晉三舉行高峰會，時間在金正恩與美國總統川普會面之後，地點傳出可能在北韓首都平壤。上次日朝領袖會面是2004年，時任日本首相小泉純一郎與北韓總書記金正日在平壤會談迄今已14年。

#### 四、北韓對中共將維持較強的議價能力

中共的立場傾向維持金氏政權的存在，但他不可能願意為北韓問題跟美國發生正面衝突，所以像過去韓戰那樣為北韓出兵不可能再發生。另北韓威脅若加大，會刺激增加日本防衛能力大幅提升，加強「戰區飛彈防禦系統（TMD）」的部署範圍。故對中共而言，北韓問題不可過激，否則將對中國產生另一些層面的困擾。

過去一向自認是北韓老大哥的中共，近幾年在北韓核武危機中，數度表示自己對北韓的影響力很小。儘管中共對北韓每年仍有約 2 億美元的援助，占中共對外援助的半數以上，但中共對北韓的影響力卻日益下降。由於對社會主義路線的堅持，北韓自 1991 年起即不斷批評北京為「修正主義」，使雙方關係因而疏遠；再加上韓戰世代凋零，中共與北韓間革命情感不在，昔日親密關係日益消逝。另一方面，中共在 2002 年成為南韓第一大貿易夥伴，目前南韓公司正將中國大陸做為「第二類產業前線基地」。中共與南韓自建交以來，雙方的經濟往來愈發密切，這些因素均導致朝「中」兩國關係逐漸低落。

但很明顯地，如果中共沒有能力處理北韓問題，將會損及美「中」關係及其對區域安全的影響力，並會傷到中共的大國形象，特別係對朝鮮半島的發言權。但如果中共想對「川金會」後的情勢有所發揮，則北京就必須對平壤做出一些讓步。在此情況下，北韓其實強化了其對中共討價還價的能力。



## 參、「川金會」後美國亞太政策走向

### 一、「川金會」四點協議

美國總統川普和北韓領導人金正恩，於 2018 年 6 月 12 日在新加坡會面並達成四點協議：(1) 美國與朝鮮人民共和國要建立符合兩國人民對和平與繁榮之渴望的新關係。(2) 兩國共同努力維護朝鮮半島和平穩定。(3) 重申 2018 年 4 月 28 日《板門店宣言》，北韓承諾促使朝鮮半島完全無核武。(4) 兩國要找回韓戰戰俘與遺骸，並將其中已確認身分者立即送回。<sup>1</sup>

看起來除了第四點之外，其他三點似屬空泛，還有大量具體細節有待填補。常受川普總統批評的《紐約時報》( *New York Times* ) 於「川金會」當日登出一篇評論，認為「川金峰會」的聲明含糊不清，且川普還為此做出令南韓與五角大廈驚訝的重大讓步：停止美韓共同軍事演習。<sup>2</sup>

### 二、美國官方及輿論對「川金會」之態度

美國白宮對「川金會」成果大力肯定，白宮網站首頁於當日立即展示出推文，稱之為「歷史性的峰會」。<sup>3</sup>該網站次日還羅列了媒體與意見領袖的好評，例如福斯(FOX)新聞稱北韓做出重大讓步，在「川金會」後同意朝鮮半島完全非核化，並表示滿足此項要求是美國同意新加坡峰會的前提之一；《華盛頓時報》( *Washington Times* ) 亦報導川金承諾共同努力促進和平與半島非核化，並引述川普發言，凸顯該峰會的重大成就與北韓的讓步；《每日通話》( *The Daily Caller* ) 則稱金正恩承諾要做出歷史性的重大改變，邁向非核化；歐亞集團總裁布蘭莫( Ian Bremmer ) 表示，世界應當欣然接受川普勇敢地與金正恩接觸的舉措，並稱此可能為朝鮮半島帶來持久和平；查( Victoria Cha ) 則在《紐約時報》稱川普一鼓作氣決定與金正恩會面，使雙方

<sup>1</sup> <https://www.cnn.com/2018/06/12/full-text-of-the-trump-kim-summit-agreement.html>;  
<https://udn.com/news/story/6809/3194417>

<sup>2</sup> <https://www.nytimes.com/2018/06/12/world/asia/north-korea-summit.html>

<sup>3</sup> <https://www.whitehouse.gov/>

遠離戰爭邊緣；前眾議員赫伍茲（Nan Hayworth）不僅凸顯該峰會聲明的第三、第四點成果，還強調美國再次透過實力贏得和平。<sup>4</sup>

從白宮的作為來看，川普政府要將這次與金正恩的峰會描繪成重大的外交成就、對世界和平的偉大貢獻。這確實有可能提升川普的聲望，並增加執政的共和黨在今年 11 月期中選舉的得票率。不過在該選舉投票日之前，華府也需要讓北韓確實在去核進程中有所進展，還要避免整個和平樂觀的氣氛逆轉，否則可能會被部分媒體與反對人士指斥為受了北韓的欺騙。這樣一來，北韓就有了讓美國至少在短期內與之繼續合作的誘因。

### 三、兩韓自主性促成「川金會」

其實從今年初開始，兩韓領導人就在美、俄、日、「中」環繞的大國博弈格局中展現出引人注目的自主性。查（Victoria Cha）在《紐約時報》上不僅對川普有所肯定，也感謝韓國總統文在寅富有創意的奧運外交。金正恩又於 4 月 27 日與南韓總統文在寅共同發表〈為促進朝鮮半島和平、繁榮、統一的板門店宣言〉，使得 2017 年時在西太平洋地區三大熱點中最接近開戰的朝鮮半島，在 2018 年中的氣氛變得比臺海、南海更樂觀。「川金會」協議中的第三點重申該宣言，也相當於肯定了與金正恩共同發表宣言的文在寅。

假如我們只從美國與中共兩強爭奪東亞主導權的框架來分析，或許會將南韓簡化地視為美國陣營的一份子，而北韓則是中共陣營的一份子；劃分南北韓的北緯 38 度線，就如同臺灣海峽一樣，是華府與北京角力的疆界。由於美國實力較強，所以兩方較量的分界距離北京近得多。若雙方實力對比發生變化，界線也很可能隨之朝向變弱的一方移動。至於與川普會面的金正恩，則與習近平同一陣線。這種非常宏觀的論述雖不無道理，但對非強權國家的能動性卻較少提及。事實上，北韓金正恩政權有很高的自主性，對中共絕非百依百順，而南韓的文在寅總統對兩韓和解也發揮了主動積極的作用。與先前將美俄日

<sup>4</sup><https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/historic-summit-north-korea-tremendous-moment-world/>

「中」四個重要國家都含括在內的「六方會談」相比，今（2018）年兩韓領導人的會談營造出更樂觀的情緒。

川普政府一開始未必樂見文在寅政府主動積極地改善與北韓的關係，因為這有可能破壞美國在整個東亞，聯合日本、中共，一起對北韓進行「極限施壓」（maximum pressure）布局。不過南韓方面在面對北韓核武威脅，以及美國要求重談《美韓自由貿易協定》，甚至對包括韓國在內的國家之鋼鋁產品分別加徵 25%與 10%關稅的壓力下，不但能夠成為極少數讓川普同意免加鋼鋁關稅的國家，同時還能突破朝鮮半島安全的危局，實屬不易。另一方面，南韓的自主性也反映出美國支配力的鬆動。這部分可能是由於美國大幅刪減外交預算，再加上國務院，以及國安單位的人事問題始終未能穩妥地解決所致。

#### 四、華府、北京樂見半島無核化

非強權國家取得的外交成果若不能得到大國認可，仍有煙消雲散的風險。金正恩在「川金會」前兩度前往中國大陸，與習近平會談，應是希望能鞏固其成果。在中共官方公布的 5 月 8 日大連會談紀錄中，習近平支持朝鮮半島無核化、支持朝鮮與美國對話協商解決半島問題。次日，習近平也與川普通電話討論相關議題。若川普能與金正恩在新加坡會晤時就半島無核化議題取得實質進展，將能減輕美國自身以及日、韓盟邦所面臨的核戰威脅程度，如此便可提升川普的政治威望、幫助共和黨拉抬期中選舉的聲勢。對中共而言，此亦能驅散東北與北京地區的核污染陰霾、避免與美國在朝鮮半島再次進行軍事對抗，並可能藉此替低迷的東北經濟開創出谷底反彈的契機。

#### 五、美國安全承諾的可信度

核武是金正恩在國內最重要的後盾。北韓人口數與臺灣相近，經濟實力則遠遠不及。面對比自身強大得多的南韓，乃至於世界第一強權美國，北韓還能取得平起平坐的地位，甚至讓自身成為國際外交場域的焦點。年輕的金正恩所憑藉的不僅是個人手腕，還有核子武器這項貨真價實的硬實力。否則，周邊國家不僅不會給予北韓足夠的重

視，甚至可能考慮冒險對其進行軍事打擊。倘若放棄核武，那麼北韓政權，以及金正恩自身的安全，又有何憑藉？

川普或許會以口頭承諾不侵犯北韓，交換後者放棄核武。但是在我們看到川普對《跨太平洋夥伴協議》、《巴黎氣候變遷協議》、《伊朗核子協議》、《美韓自由貿易協議》、《北美自由貿易協議》的作法後，對於美國的信用難免產生懷疑。川普本人也不是以其言論的一致性著稱。美國國家安全顧問波頓（John Bolton）曾表示，要北韓仿照利比亞模式棄核。然而利比亞領導人格達費就是在與西方合作，放棄核武計畫後被推翻，身死人手。這當然是金正恩要避免的結局。除了利比亞的先例外，沒有核武的伊拉克領袖海珊（Saddam Hussein）最後結局也與格達費（Muammar Gaddafi）一樣；在蘇聯解體後，得到大國安全保證後放棄核武的烏克蘭，在 2014 年失去克里米亞。因此，若美國無法提供可信保證，那麼要說服北韓一步到位的永久放棄核武，就會比較困難。

## 六、美國未來政策走向

或許是為了增加讓北韓確實去核的誘因，川普總統在新加坡還宣布要停止與南韓的共同軍事演習。這可能使得部分人士擔心美國在東亞影響力的下滑。然而軍事演習可以暫停，也隨時可以恢復。讓去年長時間處於緊繃狀態的軍隊稍微放鬆，同時減省演習的開銷，也不一定就是示弱的表現。

6 月 13 日即「川金會」翌日，新任美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）前往首爾與韓國領導會談，而後又要立即與日本外相與中共領導人會晤。此顯示美國欲積極地鞏固落實「川金會」成果，至少在今（2018）年美國期中選舉前，將維繫東亞和平穩定的態勢。

川普政府現在可以宣揚的基調就是，美國政府展現了強大的軍事、政治、經濟實力，爭取到包括北京在內的東亞國家支持，成功化解了過去數屆美國總統都未能解決的北韓核子問題。雖然實力相對弱小的北韓，得到的相對利益可能遠比美國更多，但川普政府還是覺得

可以接受。

若美國在未來半年內在東北亞地區願意維護和平，對北京來說算是個好消息。而對臺灣來說，「川金會」圓滿落幕，也可以使得去年一度被人提起的「以臺灣換朝鮮」之說，也變得無須擔心。只是美國會不會在穩住北韓之後，進一步在經貿議題上向中國大陸施壓？中國大陸在經貿領域的回應，會不會損及臺灣的經濟利益？北京會不會在遭遇美國經貿壓力的時刻，再打「北韓牌」反牽制美國？這些值得我方密切關注。



## 肆、「川金會」後中共周邊戰略布局之變化

### 一、北京沉穩回應「川金會」成果、強化周邊外交部署預先因應美「中」下波衝突點

「川金會」結束後，儘管各方對中共是否得利有不同的解讀。有論者認為川普承諾漸進式談判過程，宣布取消美韓年度軍演，其實採行的就是中共一直主張的「雙暫停」模式。然這或使朝鮮真正「去核化」時間拉長到遙遙無期，使金氏政權長期存續，並使朝鮮半島維持分裂，符合中共利益。且中共成功運用對北韓影響力，在讓川普覺得為美國贏得某種勝利、達成外交目標的同時，亦一併證明所有通往平壤的道路均需先經過北京。亦有分析指出，川普今後可能成為當年促使美「中」關係正常化的「尼克森」(Richard Nixon)，甚至美朝和解可能遵循「越南模式」。「川金會」讓美朝直接對話，金正恩既享受中共提供的專機與保護，今後亦可能藉由美國平衡中共對其影響力。中共不但無法隨心所欲控制平壤，還必須在維持北韓生存的考量下幫助北韓發展經濟。換言之，中共將成為實質影響力下降，卻仍須提供援助的金主。

正因為如此，北京在會後表現的低調謹慎、哀矜勿喜，就不令人意外。無論外界如何解讀，美朝關係的暫時緩解是事實，因此北京已在為美「中」地緣競逐轉移至下一個衝突熱點預作因應，甚至為美朝關係緩和的輸家送暖。中共十分清楚，美國對中共快速崛起和趕超趨勢的不安與焦慮，將是美方對美「中」長期互動的心理結構。美國在面對中共時的自信在流失，加上川普「重商主義」式的急功近利思維，華府斷定中共的崛起是以取代美國霸權地位為目標，是故得藉由貿易戰打壓「2025 中國製造」，削弱中共科技創新力對美國的潛在競爭威脅，更可能在緩解朝核問題壓力後，轉而利用其他地緣政治上的敏感問題向中共戰略施壓。中共亦明白，當今世界大國當中就屬中共的周邊環境最為複雜。在可預見的未來，只要中共持續崛起，周邊國家勢

必依靠美國來平衡。對周邊國家而言，對美國的不放心，僅是對川普個人決策性格充滿不確定性的擔心。然而對中共的不放心，卻是對整個國家崛起走向及崛起後所形塑的霸權秉性的不確定性而感到擔心。

總體來說，今後中共對周邊戰略的布局仍係針對美國對「中」政策變化的因應。對於向來強調戰略定力，並已領教川普反覆無常的習近平來說，對北京核心利益的侵犯，勢必斷然拒絕、堅定博弈，但也能避免將美國對華政策中增多的強硬因素，急切解讀為全面對「中」戰略圍堵的開始，甚至自亂陣腳，破壞中國大陸持續改革所需要的穩定外部環境。習近平 2015 年 9 月訪美期間曾說：「世界上本無修昔底德陷阱，但大國之間一再發生戰略誤判，就可能自己給自己造成修昔底德陷阱。」由此觀之，中共在「川金會」後周邊外交的當務之急，將是努力裂解逐漸成形但尚待具體化的「印太戰略」。日、印兩國當是重心，南海議題則是關切重點，「上海合作組織」（Shanghai Cooperation Organization）則是鞏固俄國、拉住印度、強化對中亞影響力、協助一帶一路推進的重要平臺。

## 二、北京為日韓送暖、強化拉攏印度、預應南海情勢的可能激化

### （一）日韓「中」關係在中共所主導的合作體系下出現實質突破

中共一方面將繼續呼籲恢復「六方會談」，協助日、韓維持在朝核問題上的話語權。北京仍不斷強調，2005 年 9 月「六方會談」發表的《共同聲明》仍然是解決朝核問題的基礎性文件。只有儘快重啟「六方會談」，才能將朝核問題的解決進程創新性地轉變為東亞區域安全合作的發展進程。二方面，中共亦深化日韓「中」三邊經貿合作。事實上，美國國力的相對衰退，中共、印度和南韓等新興經濟體的崛起，皆令日本感到憂慮。安倍近來已逐漸改變緊隨美國的策略，特別是朝鮮半島局勢的變化，對安倍更具啟示而急於擺脫目前日本相對孤立又缺乏彈性的結盟困境。2018 年 5 月舉行日韓「中」領袖峰會，三方發表聯合宣言表示將深化和拓展三國合作，攜手應對區域和全球

挑戰；加速三國在延宕許久的自由貿易協定及《區域全面經濟夥伴關係協定》上的談判；通過對話磋商加強區域互聯互通和基礎設施的合作，促進東亞整體發展；為朝鮮若真逐步走上棄核進程的經濟改革及市場開放，提供支援及平臺。

5月4日習近平與安倍通話，希望雙方把握《日「中」和平友好條約》締結40周年契機，確保日「中」關係重回正軌並開啟嶄新發展。安倍亦重申願推動兩國關係全面改善及發展。安倍更在北海道機場為李克強送行時公開表明：「日『中』關係今天起從競爭進入協調時代。」至於南韓方面，文在寅努力推動南北對話，並極力為促成美朝接觸及對話，穿針引線的外交努力值得肯定。但在結構上，南韓並非決定今後朝核問題走向的主導角色。南韓無法完全不顧華府的感受，更無法單方面鬆綁聯合國安理會對北韓的制裁措施。中共適時地打經濟牌，強化與日韓的經貿連結，為今後朝韓的經貿往來及包含北韓的東北亞區域經濟合作未雨綢繆，是在現今局勢下穩妥又務實的操作。顯然，三國關係在中共所主導的合作體系下出現實質突破。中共採行此二種策略，在外交戰略上著眼於緩解日韓兩國面對川普在經貿及安全事務上的不確定性，換取日本降低在印太戰略上的著力程度及配合美國的積極性。

## （二）印「中」關係緩和使「印太戰略」完整性出現缺口

從2017年9月往廈門參加金磚國家領導人會晤，到2018年4月赴武漢進行印「中」領導人非正式會晤，再到6月前往青島首次以正式成員國的身分出席「上海合作組織」峰會。短短一年之內，印度總理莫迪（Narendra Modi）三訪中國大陸，隨著其與習近平的多次會晤及溝通，使得因洞朗對峙而陷入低潮的印「中」關係迅速回暖並大幅改善。中共欲拉攏印度、穩定印「中」關係的力度及決心皆強，因為印度的立場及態度是印太戰略能否真正成形的關鍵。莫迪在6月1日新加坡舉行的香格里拉對話會主旨演講中強調中共是關鍵夥

伴，並相信「印度和中共以互信求合作，亞洲和世界的未來將更加光明。」當然，印「中」在區域層面形成的競爭態勢其實更明顯，印度目前所倡導的「亞洲多極化」亦係針對中共。但隨著印「中」在金磚機制和 G20 內的既有合作，再加上納入北京主導的「上海合作組織」，兩國合作大於對立的互動，仍符合雙方基本利益。特別是兩國領袖於武漢會晤後，印度不僅對內要求嚴格遵守 2014 年印「中」雙方簽署的《維護邊境安全協定》，印度海軍司令亦公開表明所謂的美日印澳聯盟對印度而言並不有利。如此，印「中」關係的緩和亦使「印太戰略」的完整性不免出現缺口，加上川普政府始終未形成具操作性的方略，更令日本感到孤掌難鳴。

### （三）南海問題極可能重新成為美「中」地緣博弈的焦點

南海問題極可能重新成為美「中」地緣博弈的焦點。中共的重心將是鞏固與杜特蒂（Rodrigo Duterte）的友好關係，持續改善越「中」兩國及兩黨關係，避免美越兩國在安全議題上進一步接近。如此作法是將美國在南海的強硬作為，加以孤立化，並添上針對中共而非為區域安全及航行自由的印象。如同馬提斯（James Mattis）宣稱，美國是當前在南海制約中共的「唯一國家」。中共試圖改善與其他申索國的關係，來應對哈里斯（Harry Harris）在卸任美國印太司令部司令時所言：「如果沒有美國、盟友國及合作夥伴參與，中共將實現其在亞洲的霸權夢想。」當然，美國拒絕邀請中共參加今（2018）年夏季 26 國參與的環太平洋聯合軍演。此舉被解讀為美國終於要對中共採取較為積極的對抗行動。美國國防部長馬提斯稱此決定是針對中共在南海軍事化行動的「初步反擊」。

美國美軍印太司令部司令戴維森（Philip Davidson）亦強調：「在不與美國開戰情況下，中共現在有能力控制南海。」同時，川普政府對中共將島礁軍事化的進展感到憂心，並思考以軍事手段來遏制及應對。美國聯合參謀部將領麥肯齊（Kenneth McKenzie）中將表示，「我

只想告訴你們，美軍在西太平洋有很多經驗可以摧毀小島礁。」此番言論揭露華府對中共採取長期戰略方針來加強對南海的控制漸失耐心，美國已評估出現局部衝突的可能性。顯見，除了貿易衝突外，南海恐係美「中」兩國今後最有可能發生衝突的區域。



## 伍、 整體情勢對我之影響及我因應之道

### 一、 整體情勢綜析

2018年6月12日美國總統川普與北韓最高領導人金正恩在新加坡舉行史上首度「美朝峰會」。川普的首要目標是要北韓棄核，更盼追加凍結長程飛彈的發展，而金正恩的最終目標則是與美國建交，打開外交困境，為未來經建鋪路。儘管此次「川金會」並無重大驚人突破，但也凸顯平實且正面的特徵，仍堪稱是一次成功歷史性峰會。最主要的原因是，透過此次峰會讓美朝雙方領導人建立好感與互信，這可以從川普對金正恩 180 度大轉變看出來。原先川普還在罵金正恩是「生病的小狗」，如今卻改口稱他是非常聰明，且很會談判的人。

金正恩堪稱是談判達人，他成功地改變川普對他的負面觀感，所以一般專家都認為他是此次會談的最大贏家。尤其值得注意的是，川普在峰會中，對北韓採取比較尊重的態度，從他在會後記者會上的發言可看出，他避談北韓所不願聽到的話，例如「CVID（完全、可驗證、不可逆的棄核）」與人權問題，同時川普也宣布停止軍演，這都是不去挑釁北韓具體展現。川普在簽署聯合聲明後的記者會中表示將停止與南韓聯合軍演，並在不久後宣布韓戰結束。此外，川金兩人共同簽署的 4 點聲明雖模糊，卻勾勒出未來美朝關係大方向，其中美朝要建立新關係，指的就是建交。兩國將努力構建朝鮮半島的長期和平機制，其實暗示將簽署《和平條約》、結束戰爭，以及美國將提供北韓安全保障與多邊的見證與保證。第三點則是朝鮮半島的無核化，以及第四點韓戰失蹤美軍遺骸的運返美國。

此次峰會已隱約可見棄核換建交制訂路線圖的草圖，為東北亞帶來政治和平經濟繁榮。路線圖可能會是兩階段，第一階段是在今（2018）年內自北韓撤除部分核武至美國，而美國亦撤離在南韓的

戰略核武，美國與北韓將與中共、南韓四方共同簽訂《和平條約》，正式結束韓戰，美朝在彼此首都互設聯絡辦事處，解除對北韓民生相關的經濟制裁。金正恩有可能會在 7 月邀請川普、習近平、文在寅等 3 國領袖，齊聚平壤，由 4 國簽署和平協定，終結韓戰。因為 1953 年 7 月 27 日參戰方三邊在板門店簽署韓戰停戰協定，宣布停戰。兩韓與中共、美國若選擇在 7 月 27 日前後簽訂和平條約，宣布韓戰終止別具歷史意義。據悉川普已邀請金正恩今（2018）年 9 月訪美，或將宣布互設聯絡辦事處。第二階段是在 2020 年雙方完成所有核武的撤廢，達成朝鮮半島無核化目標，美朝簽署互不侵犯友好合作條約，終止對北韓的經濟制裁，美日與北韓建交，並在北京舉行「六方會談」，確認朝鮮半島永久和平機制，<sup>5</sup>並承諾提供北韓經援。

## 二、 未來發展趨勢

由此次美朝峰會看來，川普給足了金正恩面子，其目的係對金正恩表示信任，盼北韓落實其承諾去核，果真如此，美國將助北韓發展經濟。表面上看川普似乎讓步太多。其實，金正恩很清楚川普給他面子是相信他棄核，未來棄核別想玩把戲，這也意味著如果未來金正恩他食言背信，後果將不堪設想。川普將會是加重對其政權的制裁，甚至有以武力攻擊北韓改變其政權的可能性。這就是為何川普在 G-7 峰會來新加坡的空中在推特上宣布撤出共同聲明，並對加拿大總理杜魯道大肆詆毀，其實是傳遞訊息給金正恩，他是重視對方的誠信，如若他認為對方欺瞞他，下場將會很慘。

由「文金會」至「川金會」皆凸顯未來東北亞將很有可能會因北韓核武危機獲得解決而從目前戰略安全與政治角力主導的局面朝經貿為主軸的發展趨勢。過去東北亞經濟上無法整合，問題就是在北韓持續製造核武危機，美朝對抗，而如果去核成為未來方向，中共料將

---

<sup>5</sup> "North Korean media reports Kim-Trump summit," *The Korea Herald*, June 11, 2018, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20180611000148>

會與北韓整合與發展經濟關係，亞洲經濟整合軸心就會從東協國家轉向東北亞。過去經濟無法整合發展，是東北亞關係不合，加上北韓核武問題，這些問題若能在美朝高峰會後化解，走向正面發展，對北京而言將是利多於弊。因為與美國相較，中共占有地緣政經與戰略的優勢，且其經濟實力雄厚，就中長期而言，居於一定優勢。事實上，今年 5 月上旬中共總理李克強在日本的三國峰會上即已建議在聯合國安理會解除北韓經濟制裁後三方共同推動聚焦北韓之合作、減少貧窮、災難管理與能源環保的「日韓『中』+X」新合作模式與架構，並以此做為構建亞洲發展的多邊平臺，其中 X 即代表北韓。原本日韓「中」經濟互賴早已根深蒂固，整個區域經濟整合慢係因北韓封閉又遭聯合國制裁。未來一旦據關鍵地理位置的北韓得以加入，相關各方皆可因新經貿網絡的開通而獲利。各國應努力加強經濟協調與合作，整合各國資源給予北韓有效地經援。日韓「中」攜手促進經濟互動與區域事務，而北韓未來多多少少繫於區域的回春。<sup>6</sup>換言之，日韓「中」自由貿易協定（FTA）或將加速談判，同時中共亦可能把北韓帶入東北亞經濟整合，以及其「一帶一路」的新模式。

一旦東北亞朝經貿為主軸的發展趨勢，東北亞區域經濟整合與亞歐經濟互動勢將加速，而北韓亦可能因此成為亞洲經濟投資客兵家必爭的處女地。金正恩今年 3 月底的北京行特別參觀有中國大陸資訊產業的矽谷之稱的中關村，凸顯北韓有企圖利用其地緣優勢，在未來不僅要發展勞力密集產業，更希望著力於高科技產業的發展，使北韓得以從全球供應鏈的高端直接插入而躍起。南韓分析指出金正恩已向北京要求協助其在平壤、新義州（含黃金坪與威化島）、木浦港與羅先經濟特區附近的清津港四個經濟特區興建高科技產業園區，將可與中國大陸的一帶一路發展銜接，又可與俄羅斯的跨西伯利亞大鐵路銜接，日本與南韓以及中國大陸勢將會積極投入鉅資來發展北韓。有鑑

---

<sup>6</sup> “New cooperation model can draw North Korea into Asia’s economic center of gravity,” *Global Times*, May 9, 2018, <http://www.globaltimes.cn/content/1101513.shtml>

於此，我政府與臺商不可不密切注視未來發展與掌握此一契機，否則在政商方面都將會遭遇負面衝擊，以及外商在北韓投資所產生的投資替代與貿易替代的衝擊。

### 三、美「中」在東北亞戰略競逐動向

由於金正恩在「文金會」前突訪北京，然後再訪大連與習近平會晤，且此次「川金會」又搭乘向中共租借的「中國國際航空」客機訪問新加坡。另誠如中共外交部發言人耿爽指出，美國稱將停止美韓軍演證明中共「雙暫停」倡議合情合理。「川金會」後北韓承諾停止核試驗，美韓方面在軍演問題上也作出自我約束都凸顯中共在背後的作用。美朝峰會後美「中」關係呈現「合多於競」的走勢。川普極限施壓固然是促使平壤上談判桌的因素之一，但若北京不加入經濟制裁，北韓仍不見得願意上桌與川普談判。這就是何以川普稱中共前半部有幫忙，他要感謝。再者，美「中」未來甚至還是可能會簽署 FTA，只是目前仍還在討價還價過程。

此外，儘管目前北韓迄今並未要求駐韓美軍撤離（因為是南韓總統文在寅的要求），惟一旦北韓棄核後，朝鮮半島走向和平與經濟主導，美國對兩韓的影響力勢將式微，因為南韓對美國安全的倚賴驟降，尤其是兩韓致力於經濟互動與整合後更會變得明顯。更何況，川普眼中的美國國家利益是以商業利益為主軸，不像前美國總統歐巴馬，係以經濟手段達到戰略目標，川普則是以商業為主軸思考國際關係，不再以戰略考量與軍事合作為軸心，前不久的 G7 峰會已很清楚告訴世人這些北大西洋公約盟國在眼中照樣別想占美國的經濟便宜。就算川普曾提及印太戰略，也是講得多，主要是配合澳洲與日本，實際上沒有確切的宣言或路徑圖。

總之就目前局勢看來，我政府的上策是改善兩岸關係，否則東北亞經濟快速轉好時，臺灣恐難利用契機掌握優勢，加入東北亞經濟整合發展。而金正恩的外交亦顯示之所以成功是他能在美「中」雙方平

衡的很好，使兩邊都對金正恩正面以對。臺灣不能只跟一個強權靠近，要在兩強權之間取得平衡，不能與一方強權惡化，而僅與另一方交好，否則易受到惡化一方的打壓，而這些打壓是我方難以承受的。亦也很可能被友好的一方利用，做為與另一超強的談判籌碼。反之，則能利用兩強雙方矛盾點來擴大我方之利益。迄今越南與印度對中共的外交作法是我國最值得參考，而澳洲對中共的外交失敗則值得我國借鑑。



## 陸、結論

經由本會專家研討研析，與本會今年召集專家評估半島局勢意見相同的是，半島無核化議題的主動權相當程度仍是由平壤方面掌握，美國則已將後續談判可能失利的責任預先推給北京。此外，總體而言，本次研討得出以下數點分析：

第一、美國總統川普滿意新加坡峰會，美朝關係亦藉本次峰會重新出發。雙方為解決朝鮮半島及北韓核武問題，經過長久時間溝通，在韓戰停戰後持續 68 年的敵對關係，美朝峰會算是開創一個重新開始。川普政府企圖將這次峰會描繪成超越歐巴馬（Barack Obama）與民主黨政府的重大的外交成就。這確實有可能提升川普的聲望，並增加執政的共和黨在今年 11 月期中選舉的得票率。但是由於平壤不可能讓美國「一步到位」達成目標，「川金會」若成果失色，華府唯一解方只能是卸責背後力挺平壤的習近平。

第二、川普承諾漸進式談判過程，其實採行的就是「中」方主張的「雙暫停」模式。峰會前川普在加拿大 G7 峰會上與西方盟國不歡而散，必須用新加坡峰會補分。為了使峰會成功，不得不對北韓採取比較尊重的態度，他更避談北韓所不願聽到的 CVID（完全、可驗證、不可逆的棄核）與人權問題，還宣布停止美韓軍演。但如此一來，更將使真正「去核化」時間拉長，符合北京方面的利益。何況至目前為止，除了日、俄尚未能參加到多邊進程，美韓企圖排除北京，自行在星國峰會締結「美韓朝和平協議」的構想，也已隨著金正恩於峰會後三訪北京而破局。

第三、北京目前已初步擺脫年初半島談判「邊緣化」的危機。同時，為因應美「中」貿易戰與美國各界逐漸凝聚的「制衡中國」共識，習近平當局已今年 5 月 15 日召開中共「中央外事工作委員會」，強調「深化外交布局、增強風險意識」。中共總理李克強稍早訪問日本出席「日韓『中』峰會」即已建議在聯合國安理會解除北韓經濟制裁

後三方共同推動聚焦北韓之能力合作、減少貧窮、災難管理與能源環保的「日韓『中』+X」的新合作模式與框架，並以此開展建構亞洲發展新的多邊平臺，其中「X」即代表北韓。日本首相安倍晉三更在北海道機場為李克強送行時公開表明：「日『中』關係今天起從競爭進入協調時代。」日本在美朝越頂交涉、美日貿易糾紛下，將對華與對美關係進行「經濟／安全分離」的避險措施，已有跡可尋。

第四、與此同時，印度總理莫迪（Narendra Modi）一年內三訪中國大陸，與習近平進行多次會晤及所謂「戰略溝通」，使得因洞朗對峙而陷入低潮的印「中」關係暫時有所緩和。根據外電最新報導，印度軍方高層近來也評論美國「印太」戰略未必完全符合印度利益。加上印度計畫向俄羅斯採購 S-400 防空飛彈系統，美國於是推遲首輪美印「2+2」對話。俄「中」為避免在全球地緣競爭中被美國邊緣化，趁川普施壓各國之際，拉攏印度、穩定印「中」關係，也間接與美國藉朝核、南海、臺海向北京施壓有關。

第五、今年美國從總統以降各部門正式、非正式言論都揭露華府對北京將採取長期制衡戰略。尤其對北京反打「朝鮮牌」、藉「一帶一路」拉攏週邊、加強對南海的控制已失去耐心。美「中」兩方已有不少學者與智庫分析美「中」未來出現軍事性局部摩擦的可能性大增。除了貿易衝突外，朝鮮半島暫時安定，南海恐係美「中」兩國今後最有可能發生衝突的區域。

當前半島局外弛內張、懸而未決，政府的上策是堅定維持蔡總統宣示之「現狀」政策，避免東北亞、南海局勢快速變化時，遭到違反我國利益的方式被捲入（entangled）。朝鮮的金正恩外交模式的價值在於成功地在大國利益矛盾之間精準穿行，在美「中」雙方的關鍵利益上平衡的很好，使雙方都對平壤的表演給予支持。與會專家同意，我國也身處類似兩韓夾在兩強競逐的艱難賽局之中，必須在其利益博弈間取得平衡。率爾與一方之關係迅速惡化，損益恐難控管。特

別是川普政府偏好多變，雖然美國戰略界強調美「中」走向競爭，但兩國戰術上並非毫無彈性。臺、朝、韓都應深知，友好的一方也是自利行為者，並非總能照顧中小盟國利益。唯有強化本身經濟競爭力與防衛準備，才能避免成為超強博弈的籌碼，爭取最大的政策自主性。



## 【亞太政策報告系列】

---

No. 107001 中共發展北斗衛星導航系統之研析

---

No. 107002 中共對臺政策可能動向

---

No. 107003 美「中」貿易戰走向及其影響之研析

---

No. 107004 中共科技發展對社會控制之影響

---

No. 107005 「川金會」後朝鮮半島情勢發展對美「中」戰略布局之影響

---



**和平發展**

Peace Development

**宏觀視野**

Macro-Perspective

**政策導向**

Policy-Orientation

10087臺北市中正區汀州路三段60巷1號

No. 1, Lane 60, Sec. 3, Tingzhou Rd., Zhongzheng Dist., Taipei City, 10087, Taiwan, R.O.C.

TEL : 886-2-2362-6599 FAX : 886-2-2362-8363

WEB : <http://www.faps.org.tw>