

## 第四章 第二次北韓核武危機

即使進入 21 世紀，核子武器仍然是大國政治與軍事地位的象徵標誌。國際上雖有不擴散建制的規範與限制，當國家面臨重大安全危機時，發展核武將變成最具致命吸引力的選項之一。<sup>1</sup>因此多年來美國的非核化戰略、南韓的和解政策及日本的建交計畫等，都無法使北韓放棄發展核武。

1994 年 10 月簽訂的「框架協議」，並未要求北韓立即開放所有核設施受檢，提供北韓一個繼續發展核武計畫的機會。外界經常質疑北韓重啟其核武發展計畫，北韓則一再否認。美國根據北韓前勞動黨書記黃長燁 1996 年叛逃後透露的情報，擔心北韓於其境內北部金昌里（Kumchang-ni）正在興建用來提煉鈾元素的生產設施。經過協商後，1998 年 3 月，雙方達成協議，美國提供糧食援助，北韓同意受檢。美國官員獲准於 1999 年、2000 年前往察看位在金昌里的設施，發現該設施並不適合容納石墨反應爐或進行再處理作業<sup>2</sup>。另北韓於 1994 年 5 月自寧邊反應爐取出使用過的 8,000 支核燃料棒，雖然國際原子能總署依據協議架構持續派人駐守寧邊，負責監視北韓將使用過的燃料加以裝罐封存的作業；美國能源部也派遣工作小組於 2000 年 4 月完成了所有使用過的燃料棒及其碎片的裝罐工作。另據 2003 年 9 月逃離北韓到中共的北韓原子能總局「三十八號研究所」所長金廣彬核子物理學博士說，北韓在 1995 年關閉寧邊地區核子設施，但是重要設施均秘密藏匿其他地點，同時咸興北道餘湖(音)「第十九研究所」全員調往吉州郡南大川地下設施，寧邊地區的核子燃料棒也移到南大川地下設施，<sup>3</sup>且 IRT-2000 型研究用反應爐並未遭到凍結。

在「框架協議」凍結北韓核武發展計畫後，美國等國家按協議為北韓興建兩座輕水反應爐及提供重油，試圖以經濟利益換取北韓合作，以追求共同安全，為全球治理樹立典範。<sup>4</sup>美國與北韓雙方對執行成果均不甚滿意，導致雙方爭議不斷，互控違約。雙方爭議問題在這項協議一開始並未規定合約與經費的細節，也未規定北韓必須立即開放所有核設施接受聯合國國際原子能總署檢查，北韓則堅持必須要等反應爐主要元件到位才受檢。北韓對輕水反應爐建造完工時間由 2003 年延至 2007 年感到不耐，質疑美國可能根本無誠意完成，因為美國認為北韓會先垮台。北韓甚至向美國求償電力損失的賠償，遭美國拒絕。北韓表示不排除恢復自己的核發展計畫，也就是重新啟用反應爐。世界銀行與聯合國亞洲問題問巴布森接受訪問時說：「任何一方可能任何時間因為這項協定掀起危機」。<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 楊永明，《國際安全與國際法》，頁 381、385。

<sup>2</sup> 美國國防部部長辦公室，高一中譯，《核生化武器擴散：威脅與回應》（台北：國防部史政編譯室，民 91 年），頁 14。

<sup>3</sup> 《朝鮮日報》，2004 年 7 月 21 日 <http://www.chosun.co.kr/>。

<sup>4</sup> 有關朝鮮半島能源開發組織之運作和限制詳見李明，〈朝鮮半島能源開發組織（KEDO）之運作和限制〉。《國際關係學報》，第 16 期，頁 93-119。

<sup>5</sup> 《聯合報》，民 91 年 10 月 18 日，版 10。

2001 年 1 月布希總統上任後，中止柯林頓政府與北韓間之互訪與對話，並檢討雙邊關係，6 月布希總統宣布對北韓政策的檢討結果，決定加強執行「框架協議」，並限制北韓的導彈發展計畫，遏止北韓輸出導彈，甚至要降低北韓傳統軍力威脅等。2002 年 1 月 29 日美國總統布希在國情咨文中點名北韓、伊拉克與伊朗是「邪惡軸心」。北韓駁斥布希的指控，並說布希的聲明暴露了美國準備在軍事上打擊北韓的企圖，這無意於對北韓宣戰，北韓不能置之不理，並表示如果美國對北韓實施核打擊的計畫被證實，北韓將不再受「框架協議」的約束，並採取對應的實質性措施。<sup>6</sup>2001 年 6 月 6 日，布希總統宣布對北韓政策的檢討結果，決定加強執行「框架協議」，並限制北韓的導彈發展計畫、遏止北韓輸出導彈及降低北韓傳統武力威脅等。白宮在 9 月 20 日公布國家安全戰略報告，布希政府詳述其對付流氓國家及恐怖組織的「先發制人」策略，北韓被包括在可能的敵人之列，雙邊關係緊張。

---

<sup>6</sup> 張幼文、黃仁傳等著，《2004 中國國際地位報告》（北京：人民出版社，2004 年），頁 69。

## 第一節 北韓第二次核武危機歷程

第一次核武危機後，北韓因生產鈾的主要設施根據「框架協議」被凍結，迫切尋求製造核武的其他途徑。1999年，負責監視國外核武計畫的美國能源部在其機密文件中指出，北韓發展核武的重點已從鈾轉為濃縮鈾。能源部研判，北韓提煉濃縮鈾的能力進入「初期階段」<sup>7</sup>2002年7月美國研判北韓於1997年或1998年開始進行鈾濃縮計畫，10月3日，美國和北韓恢復了高階官員的談判，美國助理國務卿凱利(James A. Kelly)率團訪問平壤，雙方討論了大規模毀滅性武器、導彈發展與輸出及南北韓邊界的傳統武力部署等議題。凱利告訴北韓，如北韓配合美國解決上述問題，雙方關係將會改善。最引人注目的是凱利3日提出證據，顯示北韓秘密發展核武，凱利質問北韓是否秘密發展核武，當時北韓官員予以反駁，第二天北韓外交部副部長姜錫柱卻直言：「我們有核武計畫，還有更強有力的武器。」根據凱利說法，在北韓承認發展秘密核武之後，姜錫柱建議，如果美國不攻打北韓，雙方簽訂和平條約，並承認北韓政府，平壤或許願意放棄核武計畫。但美國不願再與北韓進行討價還價，堅持開啟協商的最好方法，就是北韓放棄其核武計畫，當凱利拒絕這項提議後，北韓官員告訴凱利，他們認為1994年的「框架協議」無效。美國則認為北韓繼續發展核武明顯違反框架協議，凱利並將此事告知南韓、日本。<sup>8</sup>

10月16日美國國務院對外透露北韓承認秘密發展核武後，舉世譁然。10月21日，布希首次談及北韓秘密核武計畫時，強調金正日必須放棄武裝以達成和平，布希亦強調他會透過外交壓力，而非軍事威脅，使北韓放棄核武計畫。在墨西哥的APEC會議上，布希敦促北韓以迅速且可見的方式放棄核武計畫，布希重申美國無意侵略北韓，他保證美國將以大膽的方式來改善雙邊關係。布希也試圖建立國際同盟，包括俄羅斯和中共來譴責平壤的行動及孤立金正日政權。10月25日，北韓外交部表示，半島核問題的出現是美國推行對北韓敵視政策，以核武器威脅北韓造成的，如果美國與北韓簽署互不侵犯條約，北韓願意消除美國的安全關切。11月初，北韓提議與美國簽定互不侵犯協定，並警告美國如不接受，情勢可能會變得無法控制，並稱1953年平壤和華盛頓的停戰協議已經失效。北韓認為美國要求先放棄核武基本上是其要求投降，北韓也警告這樣的政策終究會導致軍事衝突。11月14日美國透過朝鮮半島能源開發組織執行理事會發表聲明，自12月起停止對北韓供油。12月10日美國宣佈最後一次向北韓運送糧食。

此後北韓不斷升高緊張情勢，12月12日北韓宣佈，決定重啟已凍結的核設施。12月22日拆除寧邊核武基地1994年依「框架協定」封存8,000支核燃料棒及放射物質再處理實驗室之封條，打開500萬瓦反應爐。國際原子能總署呼籲北

<sup>7</sup> 《中國時報》，民91年10月19日，版10。

<sup>8</sup> Hong Nack Kim, "U.S.-North Korea Relations Under the Bush Administration" *Korea And World Affairs* Spring 2003, pp.40-42.; 《中國時報》，91年10月18日，版1。

韓繼續將核設施置於該署監控下。北韓稱，核問題是北韓與美國間的問題，不具國際性質，並向反應爐傾注燃料，切斷監視攝影機，驅離國際原子能總署派駐平壤核查人員。12月31日國際原子能總署派駐平壤人員離開北韓，北韓暗示，如美國拒絕締結互不侵犯條約，北韓可能退出「核不擴散條約」。布希稱，北韓核問題可以透過外交手段和平解決。2003年1月3日，北韓透過其駐北平大使崔鎮洙表示，美國聲稱要以外交途徑解決，又不願與北韓對話，聲稱沒有侵犯意思，又不願簽署互不侵犯條約，令人難以理解。1月6日國際原子能總署緊急召開理事會，譴責北韓重啟核設施及驅逐該署監控人員，要求北韓棄核及准許核查人員回到北韓。1月10日北韓宣佈退出「核不擴散條約」，爆發第二次核武危機。<sup>9</sup>

2003年2月12日國際原子能總署決議將北韓核武計畫案報告安理會處理，北韓揚言如遭制裁或海上封鎖，將退出1953年簽訂之韓戰停戰協定。2月24日當美國務卿鮑爾抵漢城預備參加南韓新任總統盧武鉉就任典禮時，北韓在日本海試射2枚岸對艦蠶式（Silkworm）導彈，並於26日啟動寧邊核基地石墨核子反應爐。3月2日美一架偵察機在日本海上空遭北韓戰機攔截並被射控雷達鎖定，美國卡爾文森號（Carl Vinson）航母駛出日本駐地待命，同時派24架B-1與B-52長程轟炸機進駐關島。10日北韓再度在日本海試射一枚蠶式導彈。21日北韓在美英聯軍對伊動武後聲稱，朝鮮半島局勢因美與南韓聯合軍演而瀕臨「爆發核子大戰的邊緣」。4月1日又試射一枚蠶式導彈。朝鮮半島緊張情勢成為美出兵伊拉克的另一國際矚目焦點。

在中共勸說下，北韓外交部美洲局副局長李根、美國助理國務卿凱利與中共外交部亞洲局長傅瑩4月23日至25日在北京舉行「三邊會談」，美國要求北韓應以可驗證的、不可逆轉的方式棄核，北韓則要求簽訂互不侵犯條約，北韓代表第二天承認發展核武，對8,000支核廢燃料棒進行再處理，並有意進行核試爆、出口甚至使用；如美改變敵視態度，提供政經援助、安全保證及關係正常化，北韓願意放棄核武發展政策。北韓提議「凍結換補償」，由美國先提供安全保證，並解除對北韓經濟制裁與封鎖政策，美國與其他國家提供經援，北韓才願意凍結核武計畫，但未獲美同意。北韓與美國雙方針鋒相對，三邊會談並無具體成果，僅同意日後繼續協商，為和平解決危機邁出第一步。

5月12日北韓宣布廢除1992年與南韓簽署之「朝鮮半島非核化共同宣言」。<sup>10</sup>6月9日北韓首度公開承認發展核武，並重申如美國不放棄敵對政策，北韓就得擁有核子嚇阻力量以捍衛國家主權。7月8日北韓在與美國「工作階層」會談中表示，已於6月30日完成對8,000支核廢燃料棒再處理工作。<sup>11</sup>在中共穿梭協調下，8月27日至29日美國助理國務卿凱利、北韓副外交部長金永日、中共副外交部長王毅、日本外務省亞太局局長藪中三十二、南韓副外交部長李秀赫、與俄羅斯副外交部長洛希科夫等在北京舉行第一回合六邊會談。北韓代表提出

<sup>9</sup> 張幼文、黃仁傳等著，《2004中國國際地位報告》，頁70-71。

<sup>10</sup> 《中時電子報》，92年5月14日 <http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-coment/>

<sup>11</sup> 《中時電子報》，92年7月11日 <http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-coment/>

「凍結換補償」方案及「同時行動」原則，美國代表在闡述美國原則立場和政策時仍表現出相當的模糊性和不確定性，雙方立場針鋒相對。最後各方達成朝鮮半島非核化等六項共識，<sup>12</sup> 啟動和平解決的進程，對危機起了降溫的作用。

第一回合六邊會談後，北韓一度揚言拒絕再參加會談，使會談陷於膠著。10月19日布希總統在泰國首度表示願意提供北韓安全保證，國務卿鮑爾亦透露，美國正在草擬保障北韓安全的協議，分送相關國家。20日北韓利用亞太經合會（APEC）非正式高峰會議期間，在朝鮮半島東部海岸舉行年度軍事演習，試射一枚反艦導彈，並對布希的談話嗤之以鼻。10月30日金正日接見中共人大常委會委員長吳邦國時表示，同意舉行第二回合六邊會談。<sup>13</sup>第二回合六邊會談原訂12月舉行，後延至2004年2月25日至28日在北京召開，北韓在會中提出終止「總括性核武活動」提案，即凍結換補償同時行動，南韓代表李秀赫也提出解決北韓核武危機的三階段方案<sup>14</sup>，皆未獲各方採納，美國與北韓代表並舉行美國所稱的「非正式討論」，雙方僵局依舊，會談仍無重大進展。惟各方進入了實質問題的討論，並同意成立常設工作組，以建立會談機制化，及確定第三回合會談時間與地點。

工作組於5月12日至15日在北京舉行首次會議，由中共外交部北韓核武問題大使寧賦魁主持，北韓代表李根要求美國放棄敵對政策，另重申「凍結換補償」方案，及保留核設施的和平用途；美國除重申要求北韓先以「完全的、可驗證的、不可逆轉的」（CVID）方式放棄核武，並稱若北韓接受，美國將與北韓建交及協助經濟發展，北韓對此表示無法接受。各方確認第三回合六邊會談6月底在北京舉行，並在會談前再次召開工作組會議，為會談作準備。

第三回合六邊會談於6月23日至26日在北京舉行，在會談中，美國明確要求北韓以永久、全面和透明的方式放棄所有核發展計畫，也重申對北韓奉行不敵視政策，北韓則首次表示，願意有條件以透明方式放棄一切核武器及相關計畫，強調凍結核計畫是放棄發展核武的第一階段，並願為此接受查核。北韓還首次提出實施核凍結的具體方案，並未被美國接受。與會各方已經就「口頭對口頭」、「行動對行動」的原則達成初步共識。會後各方代表共同發表一份「主席聲明」代替聯合聲明，再次確定將繼續以對話方式，解決朝鮮半島核武問題。原則同意2004年9月底前於北京舉行第四回合六邊會談，各方同意會後由工作組研商朝鮮半島無核化的第一階段具體措施。<sup>15</sup>此後北韓以南韓發展核武及美國對其採取

<sup>12</sup> 中共代表團團長王毅總結這次會談六項共識包括：通過對話和平解決朝鮮半島核問題；半島應無核化，同時考慮和解決北韓在安全等方面提出的關切；按照分階段、同步或並行實施的方式，探討總體解決方案；和談進程中不可採取使局勢升級或激化的言行；保持對話、建立信任、減少分歧、擴大共識；繼續六邊會談的進程，儘快確定下一回合會談時間地點。詳見張幼文、黃仁傳等著，《2004 中國國際地位報告》，頁 84。

<sup>13</sup> 《中時電子報》，92 年 10 月 31 日

<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-comtent/>

<sup>14</sup> 第一階段，北韓宣佈願意放棄核武計畫，與會其他各方則承諾提供安全保證；第二階段，北韓拆除核子設施，相關國家也採取相應措施；第三階段，所有國家致力全面改善關係。《大紀元新聞》，2004 年 2 月 25 日 <http://www.epochtimes.com/gb/4/2/25/n473736.htm>

<sup>15</sup> 《聯合報》，93 年 6 月 27 日，版 13。

敵視政策為由，推遲參加第四回合六邊會談。11 月美國舉行總統大選，小布希連任成功，美國與北韓關係仍未緩解，北韓仍無意參加第四回合六邊會談。

北韓外交部於 2005 年 2 月 10 日發表聲明稱，由於美國繼續採取敵視政策，北韓決定無限期中止參加六邊會談，並說，北韓已經製造出自衛的核武器。<sup>16</sup> 北韓宣佈擁有核武器並中止參加六邊會談，再度震驚國際社會。此舉不僅讓正期待參與六邊會談的國家措手不及，也讓循外交途徑解決北韓核問題的進程暫停下來。北韓駐聯合國代表部副代表韓成烈第二天表示：「六邊會談已經結束，剩下的問題是美國是否對北韓發起進攻。」並要求與美國舉行雙邊會談。白宮發言人斯科特·麥克萊倫否定了美國和北韓進行雙邊對話的可能性，要求北韓回到六邊會談。北韓外交部又要求美國道歉，因為美國指北韓是「邪惡軸心」國家，新任國務卿賴斯(Condoleezza Rice)又宣稱北韓為「暴政前哨」(outposts of tyranny)，並表示，在美國道歉前，絕不重回談判桌。<sup>17</sup> 美國已拒絕道歉，雙方對峙更加尖銳。中共與其他各方呼籲北韓回到六邊會談，並密集進行外交活動，試圖使北韓重回談判桌。北韓迄未鬆口，為危機前景增添變數。

---

<sup>16</sup> 《人民網》<http://world.people.com.cn/GB/1029/42354/3177290.html>

<sup>17</sup> 南韓《聯合社》<http://for.yna.co.kr/Services/CB/Article.asp?Nid=20050212095118K6&Cid=02>

## 第二節 北韓爆發核武危機內外因素與策略

對北韓而言，小布希總統上任後，美國對北韓採取敵視政策，包括決定加強執行「框架協議」，並限制北韓的導彈發展計畫、遏止北韓輸出導彈及降低北韓傳統武力威脅等；另指稱北韓為支援恐怖主義的國家，並點名北韓、伊拉克與伊朗是「邪惡軸心」國家。北韓原與柯林頓政府建立的對話與互訪關係也告中斷。繼 2001 年 10 月美國攻打阿富汗後，美國趁勢展開攻打伊拉克部署行動，使同被點名為「邪惡軸心」國家的北韓大為緊張，深怕成為繼伊拉克之後的下一個目標，同時認為美國在「先發制人」的策略下，會對北韓發動奇襲，並可能使用核武器。

北韓為確保國家安全與改善外交與經濟狀況，亟思與美國重開對話。2002 年春天，北韓駐聯合國代表團提議邀請美國派員訪問平壤，以澄清布希政府的疑慮。美國特使原定 5 月前往平壤，特使團起初因布希政府內部對特使任務的定義有歧見，後來又因 6 月 29 日發生北韓船隻入侵南韓的領海，美國決定無限期延後會談。7 月 27 日，北韓向南韓表示 6 月間的船隻事件為「意外」，同時亦表達願意和美特使會談的立場。鮑爾與北韓外交部長在 7 月 31 日的東協區域論壇會晤，但雙方關係並沒有重大的進展。此後第一副外長姜錫柱要求日本協助恢復平壤與華盛頓之間的談判。北韓的信息由日本首相小泉在 2002 年 9 月 11 日轉達給美國總統布希。日本與北韓在 9 月 17 日舉行高峰會，金正日再次表達與華盛頓重開對話的意願。小泉會後以電話向布希簡報會議結果並傳達北韓的意願，據報導布希向日本首相說，他會慎重考慮。<sup>18</sup>

### 一、北韓再次引爆核武危機的動機與目的

10 月美助理國務卿凱利攜帶北韓核武計畫證據與美國防部與國安會的強硬訓令前往平壤訪問，要求北韓答覆，北韓則乾脆利用這機會反將美國一軍。北韓為何選擇攤牌？各方推測原因大致如下：一、北韓對美國協助建立輕水反應器的誠意早已產生懷疑，北韓表示如果這事無法推動，它不排除恢復核武發展計畫，對北韓的這種表態，其實不能認為是恫嚇，因為它面臨困境時，必然會有自己的估算，如果美日等國指北韓違約，則北韓可以說美日違約在先，同時也希望美國提出完工的保證，甚至談判賠償問題。二、北韓攤牌承認有此計畫，意在「漂白」，逼使美國承認其核武現實，就像平壤在北韓與日本高峰會承認綁架日本公民行為模式一樣。三、嚇阻美國對北韓發動攻擊，增加在朝鮮半島安全問題上的談判籌碼，確保國家安全。金正日擔心美國解決伊拉克後，就會把矛頭對準北韓，因此率先喊出北韓發展核武，達到嚇阻美國的目的。

北韓在承認秘密研發核武後，不斷升高朝鮮半島緊張情勢，當然不是為了圍魏救趙，幫伊拉克的忙，歸納各界推論此次金正日引發第二次核武危機的動機

<sup>18</sup> Hong Nack Kim, "U.S.-North Korea Relations Under the Bush Administration." *Korea And World Affairs* Spring 2003, pp.40-42.

有：第一、美承諾建造之輕水反應爐無法如期完工，要求賠償；第二、美推翻伊拉克海珊政權後，下一個目標可能就是北韓，讓北韓產生唇亡齒寒的焦慮，採取對美「先制」的預防策略；第三、無論是基於恐懼、國際聲望或遭受先制攻擊後具備報復的能力等理由，北韓將發展核武視為其應有且必要之權利，確保國家安全；第四、2002年7月1日以來實施的「經濟管理改善措施」成效不如預期，經濟狀況持續惡化，民生凋蔽，飢荒嚴重，要求國際提供援助。<sup>19</sup>內憂外患使金正日政權面臨極大的挑戰，因而再度祭出「核牌」。

綜觀危機爆發後，從北韓的訴求可以研判其主要目的有：

一、與美國建立關係正常化。強調核問題是北韓與美國雙邊的問題，反對問題國際化，也不願包括中共在內周邊國家介入，欲藉此危機逼美坐上談判桌進行雙邊直接、平等對話，消除敵對政策，獲美承認其主權與簽訂不侵犯的安全保證，從「支持恐怖主義國家」名單除名，最終目的在美國建立外交關係，隨後日本等國才會跟進，最後朝鮮半島方能走出冷戰陰影。

二、獲取國際經援。希望獲得美與國際社會能源、糧食、金錢等援助，及完成兩座輕水反應爐，解除經濟制裁等，進一步吸引外資，發展經濟，以維繫金正日政權，更深遠的企圖是尋找新的援助國，以降低長期以來對中共的依賴。

三、改善與中共、俄羅斯關係。此點北韓雖未明言，但北韓有意藉機改善與俄、中共關係，以緩解美國布希政府的敵對政策，獲得安全保障與更多的經援。總之，北韓希望從根本上改善其生存與安全處境，並為未來國家整體發展創造一個良好的國際環境。

## 二、北韓在第二次核武危機的策略

北韓自知與美國的軍事力量的有明顯差距，因此貿然採取自我毀滅的行動可能性甚低，在表面上北韓以核武等大規模毀滅性武器為工具，及利用周邊國家不願見到朝鮮半島發生戰亂的心理，採取下列策略：

（一）利用戰爭邊緣策略對抗美國強硬政策。北韓不斷以恫嚇性言詞對抗美國的強硬立場，企圖取得談判的有利態勢。如威脅只要美國實施先制攻擊，北韓一定在朝鮮半島上進行「全面的」戰爭，將朝鮮半島「化為灰燼」、「變成一片火海」，「將蔓延為第三次世界大戰」，而且周邊大國不管情願與否，都將捲入其中。同時威脅如美國對北韓制裁，北韓將退出1953年停戰協議。2003年2月20日一架北韓米格19戰機入侵南韓領空，為1983年以來的第一次，表明挑戰停戰協議的企圖；北韓發射地對艦戰術導彈；宣稱完成8,000支廢核燃料棒再處理，宣佈已擁有核武器、恫言試射長程導彈與進行核試爆等動作，企圖推升危機張力。

（二）孤立美國。北韓強調美國以核武為藉口企圖扭轉南北統一的歷史進程，對南韓訴諸民族主義，提出「民族自主、反戰和平、統一愛國」口號，積極離間南韓與美國關係，如北韓在盧武鉉當選南韓總統後，呼籲南韓拒絕美國在統

<sup>19</sup> James T. Laney and Jason T. Shaplen. "How to Deal with North Korea." *Foreign Affairs*, March/April 2003, pp. 16-31.



一議題上之干預，主張兩韓應在 2000 年高峰會議所簽署之和平協議架構下，強化雙方關係，倡議聯合對抗美國，北韓並在 2 月 25 日盧武鉉就職前夕，試射一枚？式地對海導彈，也有意警告盧勿與美國合作。北韓另以武力威嚇及釋放人質誘拉日本，以瓦解美、日、韓聯盟關係，同時致力於強化與中共及俄羅斯關係，企圖孤立美國。

(三) 掌握會談主動權。北韓參加三邊會談後卻未見後續行動，直至美軍在伊拉克戰事勝利後，才宣佈同意參加六邊會談。北韓幾乎在每次會談後均會以延遲或退出會談威脅要價，包括 2005 年 2 月宣佈無限期中止參加六邊會談，其目的在使周邊國家更加重視其主張，突顯美國的單邊主義、冷戰思維與蠻橫不講理，爭取其他各方的支持，同時企求自東道主中共得到更多好處。

(四) 處處留下可談判解決的空間。面對國際壓力與政權存續問題，北韓雖一面嚴詞恫嚇，但也留下可談判解決的缺口，不致失控觸犯眾怒或引火自焚，如稱美國若保證不使用核武攻擊北韓、願簽署互不侵犯條約、放棄敵視政策、就「暴政前哨」道歉、稱許六邊會談在解決北韓核問題的作用等。

北韓為解決危機問題，提議「凍結換補償」，由美國先提供安全保證，並解除北韓經濟制裁與封鎖政策，美國與其他國家提供經援，北韓才願意凍結核武計畫，仍保留和平用途，後又稱上述措施可以同時進行，以「同時行動原則」與「對等交換」為第一階段行動措施。美國 2003 年 12 月曾提出「利比亞模式」要求北韓接受，為北韓拒絕，北韓表示利比亞在接受了美國先棄核的要求之後，幾乎沒有得到任何補償，而且還會導致北韓體制的崩潰。<sup>20</sup>第三回合六邊會談前，北韓進一步提出「凍結換補償」的「路線圖」，<sup>21</sup>作為結束爭端的第一步。此項提議雖獲中共、日、南韓、俄等國正面回應，仍遭美國回絕。北韓以南韓曾於 1981 年、2000 年曾從事濃縮鈾與鈾秘密研究為藉口，推遲參加原定 2004 年 9 月舉行的第四回合六邊會談，實際上，北韓認為美國並未改變對北韓敵意，期待美國大選後新政府是否有新政策。

北韓指責美國國會於 2004 年 10 月通過「北韓人權法」，幕後鼓動北韓流亡人士 2005 年 3 月在日本建立「北韓流亡政府」；又在國際間造謠，說金正日的肖像已被取下，人民已不再佩戴的金正日徽章，金正日的胞妹勞動黨輕工業部長金敬姬和她丈夫勞動黨組織指導部第一副部長張成澤，可能被囚禁在政治犯勞改營，內部權力鬥爭激烈；130 名以上高級軍官逃離前往中國大陸，甚至有學者預測金正日政權 2005 年底將垮台。據北京外交圈人士指出，美國總統大選結束後沒幾天，美國與北韓代表曾經在紐約進行的一次秘密會晤中，北韓代表對布

<sup>20</sup> 北韓《統一新報》2005 年 1 月指出，美國一開始表現出解除部分經濟制裁的樣子，但最終以「條件不充分」？由，沒有把利比亞從恐怖支援國名單中刪除，並繼續進行經濟制裁，限制在利比亞的投資。美國提出的先棄核要求，只不過是？解除對方武裝的騙局而已。

<sup>21</sup> 北韓代表提出：美國應恢復對北韓提供重油，恢復糧食援助，則北韓將同時表明放棄核武研發；美國與北韓締結互不侵犯條約並賠償電力損失之時，北韓將允許外界對核子設施進行檢查與監視；在北韓與美、日建立外交關係之時，北韓解決導彈問題；輕水式反應爐完工之際，北韓廢除核子設施。

希政府對北韓「和平共處」的要求置之不理，繼續施行敵視政策，曾數度敲擊會議桌並對美國代表怒目而視，美方事後反應極為震驚。<sup>22</sup>2005年1月18日新任美國國務卿賴斯在參議院批准任命的聽證會上把北韓等六個國家稱作「暴政前哨」，1月20日布希在第二任總統就職演說中，聲言要中止暴政，使北韓加深對美國企圖在北韓實現「政權更迭」的疑慮。

### 三、北韓宣布無限期中止參加六邊會談

在期待民主黨勝選落空及布希第二任期仍未改變對北韓敵視政策，北韓2月10日發表聲明稱，決定無限期中止參加六邊會談，北韓已經製造出用於自衛的核武器；又說在核問題上的原則立場仍然是通過對話和談判解決爭端，其實現朝鮮半島無核化的最終目標也從未改變。此為北韓第一次由政府公開聲明正式承認有核武器。無疑的，平壤這項宣佈，將延宕已近十年多的北韓核議題，推進到了一個全新的階段。北韓的這項宣佈無異顯示，所謂「北韓核問題」的焦點，已經從往昔「研製」核武的爭議，推進到「擁有」核武的爭議了。換言之，平壤向全球所傳達的訊息是，你們也不必再討論什麼要不要凍結核設施的問題，橫豎我們早已經研製成功，已是擁有核武的國家了。未來就算六邊會談重啟，整個議程也將不一樣了。<sup>23</sup>

在美國拒絕與北韓直接談判後，中共2月21日中共中央對外聯絡部部長王家瑞訪問平壤會見金正日時，金正日向王家瑞提出重返六邊會談的四個條件，包括美國提供安全保障、承諾以平等資格進行協商、提出可以信賴的條件、對把北韓稱為「暴政前哨」的理由提出明確解釋等。金正日強調，作何核凍結的代價，在從恐怖支援國家名單中刪除、提供經濟援助及與周邊國家建立邦交關係等方面，美國有必要做出明確保證。<sup>24</sup>3月22日北韓總理朴鳳柱率團訪問北京，此係自1990年以來北韓總理首次訪問北京，雙方簽署經濟合作協定，加強經貿投資合作，朴總理面見胡錦濤時，對北韓核問題，雙方認為應化解目前的僵局，回到六邊會談架構，並肯定六邊會談是解決北韓核問題的唯一途徑。朴總理同時轉達金正日邀請胡錦濤訪問平壤，據報導訪問時間有可能在6月份。<sup>25</sup>北韓外務省第一副相姜錫柱於4月2日到北京進行秘密訪問，姜錫柱曾代表北韓與美國簽署日內瓦協議，是金正日最得力的助手之一，也是北韓核問題的總負責人，外界認為此行將對目前處於無限期擱置狀態的六邊會談產生積極作用。<sup>26</sup>

北韓選在布希第二任期開始、在美國忙於應付伊朗發展核武器問題之際，宣佈無限期中止參加六邊會談及擁有核武器，符合其一向善於趁亂中發難取利之慣

<sup>22</sup> 《中國時報》，94年2月18日，版A14。

<sup>23</sup> 《中時電子報》，社論「北韓公開宣布永和後的衝擊不容忽視」，94年2月14日，<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112005021400180,00.html>

<sup>24</sup> 南韓《聯合社》，2005年3月1日，<http://for.yna.co.kr/Services/CB/Article.asp?Nid=20050301074042K4&Cid=02>

<sup>25</sup> 《聯合新聞網》，94年2月10日，<http://udn.com>

<sup>26</sup> 南韓《聯合社》，2005年4月4日，<http://for.yna.co.kr/Services/CB/Article.asp?Nid=20050404094509J1&Cid=05>

性。北韓在當前美國強硬態度下，再出核牌，不惜背水一戰，採取大動作，力求突破現況。但北韓再次發難，也預留轉圜空間，提出布希政府須收回並對「暴政」之言道歉等條件，表示北韓尋求下台階，在保有面子下重返會談，而非真的要退出會談。

### 第三節 美國與周邊國家因應對策

北韓繼 1993 年爆發第一次核武危機及 1998 年導彈危機後，又於 2002 年引爆第二次核武危機，再次震驚國際社會。在在顯示北韓核武與導彈發展及擴散一直是全球關注的議題，為朝鮮半島乃至東北亞安全之所繫，<sup>27</sup>同時是亞太安全中最为敏感也是最須迫切解決的問題。<sup>28</sup>以下先分別探討美國、南韓、日本、俄羅斯與聯合國因應對策，有關中共在第二次北韓核武危機扮演之角色與採行的策略將在下一節分析。

#### 一、美國

「911」事件後，美國認為世界進入了一個新的所謂「後冷戰時代」，美國面臨全球恐怖主義的現實威脅，美國推行其全球戰略重點的次序發生重大變化，消除恐怖主義對美國本土的威脅，成為美國戰略的主要任務。第一階段美國除大力加強本土防衛，成立國土安全部外，<sup>29</sup>另一方面組建國際反恐聯盟，發動阿富汗戰爭，打擊「基地」組織及其庇護者塔利班政權，第二階段發布「國家安全戰略」、「防止大規模毀滅性武器戰略」、「反恐戰略」等一系列文件，2002 年 1 月的「國情咨文」中，布希首次指名北韓、伊拉克、伊朗為「邪惡軸心」，同年 6 月在西點軍校提出「先發制人」的戰略。在「基地」組織受到重創後，美國在《國家安全戰略》中明確宣稱「流氓國家與恐怖主義是天然盟友」，美國要防止這些國家將「最致命的武器」擴散到「最危險的敵人」手中。美國將反恐與反擴散和整治流氓國家掛起鉤來，繼阿富汗、伊拉克之後，北韓、伊朗、敘利亞變成為美國關注的重點對象。美國欲出兵伊拉克，不顧國際強大反對聲浪，不顧聯合國在對伊拉克進行全面制裁和武器查核方面取得的進展，在尋求聯合國安理會授權失敗，單方面發動戰爭。美英國內輿論與國際社會對發動戰爭的理由不斷提出質疑，美英迄今仍未拿出令人信服的證據，證明伊拉克擁有大規模毀滅性武器或與「基地」組織和「911」事件有關。<sup>30</sup>說明美國在「911」後戰略已有重大轉變，最大的威脅是來自沒有任何預警就使用大規模毀滅性武器攻擊的國際恐怖組織。為對付此威脅及維護美國安全及利益，不顧國際社會反對，藉反恐之名，向恐怖組織與邪惡軸心國家宣戰。

北韓持續進行核武計畫，及過去出口導彈相關設備的紀錄，對美國的威脅更甚於伊拉克。實際上，美國了解即使北韓已擁有核武器及洲際導彈，北韓對美國本土發動攻擊可能性與成功率均不大，美國憂心的是，在「基地」與部分國際恐怖組織誓言要對美國發動報復襲擊情況下，若核武器等大規模毀滅性武器落入恐

<sup>27</sup> 參見李明，《南北韓政經發展與東北亞安全》，頁 3-15。

<sup>28</sup> 陳鋒君主編，《亞太安全析論》（北京：中國國際廣播出版社，2004 年），頁 295。

<sup>29</sup> 有關美國所採取國土安全政策詳見張中勇，〈「九一一」事件後美國國土安全政策之思考〉，《中央警察大學警學叢刊》，第 33 卷第 6 期，民 92 年 5 月，頁 51-78。

<sup>30</sup> 錢其琛，《外交十記》（北京，世界知識出版社，2003 年 10 月），頁 422-426。

怖分子手中，後果難以想像，飽受「911」恐怖襲擊之痛的美國自然擔心歷史重演。其次，美國認為，北韓發展核武違反「框架協議」，「核不擴散條約」及「朝鮮半島非核化宣言」，如不強制處理，極易引起其他流氓國家甚至日、南韓、台灣跟進，導致國際核不擴散建制的解體，嚴重削弱美國超強的國際地位與影響力。再其次，美國擔心，南北韓和解及北韓與日本建交計畫，將會減低美國在東北亞的影響力，一旦去除北韓威脅，則美國在南韓與日本駐軍的合法性將受質疑，美國正想找機會宣示其東北亞主導權，以維護其戰略利益。

在美國積極蒐証準備攻打伊拉克之際，卻爆出北韓自承繼續發展核武，令美國有「該認的不認，不該認的卻自動找上門來」的尷尬，且在全面部署伊拉克戰爭之際，處理北韓危機的能力原本受到很大的限制，因北韓擁有大規模毀滅性武器及遠較伊拉克強大傳統軍事力量，及在地緣上北韓周邊有中共、俄羅斯、日本等大國，使美國因應對策受到更大的制約。美國攻伊行動已箭在弦上，儘管國會與部分輿論質疑北韓的威脅比伊拉克更大、更迫切，但布希與倫斯斐等官員表明必須優先處理伊拉克問題，而且選在國會授權總統必要時使用武力解除伊拉克大規模毀滅性武器之後，始透露北韓承認發展核武，均說明北韓核問題的複雜性。雖然國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）稱，美國可以同時打贏兩場戰爭，但在美對伊拉克戰爭結束前，美國對北韓的挑釁儘量低調回應，以免形成兩面作戰的不利態勢，且軍事行動將導致駐韓美軍、南韓重大傷亡甚至波及鄰國，遭到周邊國家反對，即使未來伊拉克情勢穩定後，美國要出兵攻打北韓也難獲國際支持。再者美認為北韓核問題涉及國際安全與東北亞區域和平穩定問題，已不是北韓與美國雙邊問題，而是國際社會必須共同處理的多邊問題，堅拒與北韓直接會談。在危機爆發後，美國一再要求中共發揮對北韓影響力，對北韓施壓。在政策上，美國內部出現鷹派與鴿派路線之爭，最後布希政府採多邊外交談判解決，先穩住情勢，解決伊拉克後，視情況再議，但也強調不願重蹈柯林頓政府的「姑息政策」（Appeasement Policy）覆轍，只要北韓繼續發展核武，就得不到任何獎賞，且美國不會對北韓任何挑釁讓步。

在外交談判主軸下，美國採「軟硬兼施」策略，展開對話與施壓，在「硬」策略方面，採行的選項包括：

（一）實施先制攻擊。雖然美國一再宣稱無意侵略北韓，卻表示在北韓未先棄核前，不願與北韓簽訂互不侵犯條約，外界認為美國並不完全排除使用武力可能性。2003年4月傳聞國防部長倫斯斐在一份致美高層備忘錄提到，要與中共合作對北韓進行「政權更迭」（regime change），<sup>31</sup>且不排除對北韓核設施實施「外科手術」式先制攻擊。在對伊拉克戰爭獲得重大勝利後，美態度轉趨強硬，甚至探討實施「斬首行動」的可能性。無論「外科手術」或「斬首行動」能否一舉成功，均有可能引發大規模戰爭、核外洩等嚴重後果，都將遭周邊國家強烈反對。布希在第二任總統就職演說中，誓言要推行民主，剷除專制暴政，及新任國務卿賴斯（Condoleezza Rice）對北韓宣佈中止參加六邊會談後表示，美國和南韓在

<sup>31</sup> 《華盛頓觀察》，2003/4/30, <http://washprofile.org/big5/UseAsia-Korea-043003CN33.cfm>

朝鮮半島擁有足夠強大的「威懾能力」，能夠處理「任何潛在威脅」，充分顯現新保守主義者的觀點，是否預告未來有可能以「終止暴政」為名對北韓政權更迭，值得密切觀察。

(二) 增強在東北亞兵力部署。美國宣佈 2008 年 9 月前將分階段裁減駐南韓美軍 12,500 名，並南撤至漢江以南，避免北韓報復攻擊，2004 年已撤回了 4,200 人；同時加強海空軍攻擊的能力，如駐韓美軍增加部署 10 餘架戰鬥轟炸機、高空戰略偵察機、6 架 F-117 隱形轟炸機、1 個 F-15E 戰鬥機大隊、負責高空偵察的「幻象」200 型戰術無人駕駛機、20 餘架新型 AH-64D 直升機、2 座愛國者導彈發射台；針對北韓隱藏在地下的核武器及核設施，美軍開發並在南韓部署新型潛地導彈彈頭(ATACM-P)；另在關島部署了 24 架 B-52、B-1 長程戰鬥轟炸機。2004 年 8 月 10 日至 14 日美國出動航母小鷹號與史坦尼斯號及其附屬戰鬥群在琉球附近演習，演習內容針對台海或北韓發生緊張情勢而設計<sup>32</sup>，未來將在太平洋地區部署新航母戰鬥群，其母港可望為夏威夷或關島。美國國防部 2004 年 10 月 27 日宣佈，計畫在北韓外海加速部署神盾艦，作為其多層次導彈防禦系統的前沿部署，並將陸軍第一軍團遷至日本座間基地。<sup>33</sup>同時向日本商議租借下地島作為美軍軍事基地。2007 年前也將投入 110 億美元在南韓部署愛國者三型導彈與精準炸彈，同時與日本積極加速部署陸上反導彈系統及出售 9 座「SM3」海基型反導彈系統。2004 年 8 月 16 日布希總統宣佈「全球防禦部署檢討」(Global Defense Posture Review)，未來十年內將從海外撤走七萬美軍回美國本土，<sup>34</sup>在亞洲反倒是增強戰力。美國計畫重整駐日美軍基地，並整合橫田及關島空軍司令部，以因應北韓問題及台海危機。

(三) 進行海空圍堵 美國與日、澳等 11 國成立防擴散安全倡議(Proliferation Security Initiative, PSI)，<sup>35</sup>並已舉行 10 餘次演習，防堵北韓輸出大規模毀滅性武器與獲得導彈零件及走私、毒品交易、偽鈔交易等，共獲 60 餘國支持。<sup>36</sup>美國同時運用媒體大肆抨擊北韓違反協議，繼續發展核武，且一再提升北韓核武數量，指責北韓是國際安全與區域和平的破壞者；大力批評金正日與北韓政權，企圖妖魔化金正日形象，孤立北韓，斷絕金正日金脈，耗竭北韓窮兵黷武的資本，迫使其政權早日崩解，一次性解決北韓核武威脅、導彈擴散、毒品、偽鈔、走私等問題，或至少逼使北韓就範。這項倡議其實是肇因於第一次美伊戰爭期間，西班牙軍艦攔截到北韓船艦裝載 15 枚飛毛腿導彈運往葉門，但是由於該導彈射程

<sup>32</sup> 《雅虎日文網站》，93 年 8 月 16 日，<http://www.yahoo.co.jp/>

<sup>33</sup> 《中國時報》，93 年 10 月 28 日，版 11。

<sup>34</sup> 《蘋果日報》，93 年 8 月 17 日，版 16。

<sup>35</sup> 「防擴散安全倡議」是美國布希總統於 2003 年 5 月 31 日在波蘭沃爾皇家城堡演講中首先提出，主張「參與國家結成夥伴關係，步調一致，利用各自的能力發展廣泛的法律、外交、經濟、軍事等其他手段，來禁止大規模殺傷性武器和導彈相關的設備和技術通過海、陸、空渠道出入。」有擴散嫌疑國家的可疑運輸工具一旦進入「防擴散安全倡議」會員國的領土、領海和領空，則應被扣留和搜查，同時鼓勵成員國拒絕可疑運輸物過境，或者在他們過境加油時予以扣留。詳見應天行，〈中共公佈「防擴散政策和措施」白皮書〉，《中共研究》，第 38 卷第 2 期，2004 年 2 月，頁 26-27。

<sup>36</sup> 《蘋果日報》，93 年 10 月 27 日，版 17；聯合報，93 年 10 月 27 日，版 14。

並未超過 150 公里，美國等國無法予以扣押而被迫放行。因此美國主張此項倡議由協調各國國內法執行方式，而不是以修改國際法方式推動之。<sup>37</sup>

(四) 暫停經援。美國以北韓繼續研發核武，違反「框架協議」為由，2002 年 11 月 14 日美國透過朝鮮半島能源開發組織執行理事會發表聲明，自 12 月起停止對北韓供油；另 12 月 10 日美國宣佈最後一次向北韓運送糧食。在北韓興建的兩座輕水反應爐工程已於 2003 年底停工，美國表示在核問題解決前不會復工。因中共與南韓持續不斷的提供北韓能源與糧食，使此項措施效果有限。

2004 年 10 月布希總統簽署國會所通過的對北韓人權法案，未來四年內每年提撥 2,000 萬美元援助北韓難民與公民，並提供北韓人民在美國的庇護權。美國國務院在提交給議會的《2003—2004 支援人權•民主主義活動年度報告書》中，把北韓的人權評價？「如同地獄般惡劣」，報告書還指出，美國官員們正在利用各種機會向中共表示，對中國境內逃北者的強制遣送持強烈的反對立場，為了改善支援北韓的糧食分配狀況，美國鄭重地向北韓方面提出人道主義原則嚴重的受侵害問題，同時敦促其他糧食提供國也提出這些問題。<sup>38</sup>

在「軟」策略方面，強化美、日、南韓協調關係，對北韓採一致立場，並積極協請中共、俄、日、南韓等國積極介入施壓，期透過六邊會談與聯合國力量化解危機，其中由聯合國處理部分因中共、俄羅斯強烈反對，暫時未運作。美與上述國家已達成朝鮮半島非核化及和平解決危機之共識，即使面對北韓戰機攔截與導彈試射亦都低調回應，並於 2003 年 3 月中恢復供糧。布希與國務卿鮑爾多次重申無意侵略北韓，2003 年 11 月 18 日鮑爾甚至稱北韓為一個主權國家，表明對北韓要求簽署安全保證條約的善意回應；另美國對 2004 年 4 月龍川站火車爆炸事故透過國際紅十字會向受害者提供 10 萬美元慰助金。對北韓提議舉行雙邊會談方面，美國堅決反對，美國雖在六邊會談中與北韓進行雙邊晤談，惟表示該會晤係公開交換意見，且不會達成任何秘密協議，會談情形亦知會其他與會國家；另美國與北韓駐聯合國官員（紐約管道）不定期會晤溝通，美國也不承認是雙邊直接會談。

在談判策略上，美國對北韓「核訛詐」技倆與談判策略知之甚詳，如北韓不能依照美國的要求棄核，則美國也不願輕易妥協，顯示小布希政府有多重的考慮：

(一) 對北韓所要求之安全保證，美國以目前並未與任何國家簽訂互不侵犯條約，簽訂該條約牽涉國會之同意及相關立法程序為由，拒絕與北韓簽約，惟表示仍可透過其他方式給予北韓安全保證；

(二) 對北韓提出的「以凍結換補償」同時行動方案，美國則再三強調「行動先後原則」，要求北韓必須先以「完全、可驗證、不可逆轉」方式放棄核武計畫，才會提供安全保證與經援。尤其在逮捕前伊拉克總統海珊及利比亞宣佈放棄大規模毀滅性武器後，美國對此原則更加堅持。美大選前，布希為拉抬聲勢，在

<sup>37</sup> 楊永明，〈北韓問題新情勢及台灣角色的探討〉，92 年 7 月 31 日，  
<http://140.112.2.84/~yang/Comment-073103.htm>

<sup>38</sup> 南韓《聯合社》<http://for.yna.co.kr/services/CB/Article.asp?Nid=20040518073100J1>

第三回合六邊會談中，態度較前兩回合有彈性，美國曾提案給北韓三個月的「放棄核武計畫準備期」及「利比亞」模式解決方案，均未被北韓接受。

(三) 將危機的爆發與拖延歸咎於北韓，並盡量謀求五國的意見趨於一致，即使不能完全一致，也不要太多的異議，製造國際壓力，共同對北韓施壓，或為美國對北韓實施武力攻擊營造有利的環境。除日本外，中共、俄羅斯、南韓並不十分支持美國所提的解決方案，認為美國缺乏彈性。

(四) 肯定六邊會談是解決危機的最佳途徑，希望六邊會談繼續談下去。依「框架協議」由美、日、南韓與歐洲國家共同出資創設朝鮮半島能源開發組織的模式，美國了解此次處理北韓核武問題，日後如需提供北韓的政經援助，也可以要求相關國家共同負擔，若多邊會談無疾而終，其他國家也難辭其咎。在 2004 年 11 月總統大選前，布希政府顯然不急著讓危機落幕，等選後如勝選再對北韓加壓，如敗選擇將爛攤子留給民主黨收拾。布希連任後，對北韓政策並無明顯轉變，危機恐將再持續。另有部分專家認為，美國不急著解決危機，是想把中共長期困在北韓核問題上，牽制中共的向外擴張與內部發展。

小布希 2005 年 1 月 20 日在第二任就職演說中，表示美國的政策重心將是在全球範圍內推展民主，終結暴政。雖然布希沒有直接提及北韓，但是被提名？國務卿的賴斯曾在 18 日國會作證中提出了一份「暴政前哨」黑名單，包括：北韓、古巴、緬甸、伊朗、白俄羅斯、辛巴威、古巴等六國，其中威脅美國利益最大的是北韓，美國如何迫使他們民主化？按照新保守主義的方法就是以非外交的壓力包括使用武力在內。對於北韓決定無限期中止參加六邊會談，要求美國就批評北韓為「暴政前哨」一事道歉，美國拒絕道歉及排除與北韓直接會談可能性，呼籲北韓必須無條件回到六邊會談，同時積極與中共及相關國家協商對策。賴斯警告北韓，如果遲遲未能返回談判桌，美國將會考慮「其他選擇方案」來對付北韓。<sup>39</sup>之後賴斯訪問亞洲時稱北韓為「主權國家」，是對北韓要求賴斯就其「暴政前哨」道歉的善意回應。<sup>40</sup>美國防部負責國際安全事務的助理部長羅德曼則表示，由於北韓擁核的聲明，美國對核物質及核技術流入他國的可能性深表憂慮，而且北韓對全球核不擴散建制形成的威脅變得更明顯，又說：「對北韓具有最大槓桿作用的中國有能力使北韓重返六邊會談，也應該這？做。？實現韓半島無核化，中國肩負著使北韓做出妥協的重大責任。」<sup>41</sup>

觀察家認為賴斯將結合副總統錢尼與國防部長倫斯斐等新保守派勢力，使美國外交政策更趨於一致。美國對北韓政策最終目的是想推翻金正日政權，建立一個親美政權，目前布希政府想要藉助中共說服北韓重返六邊會談來解決北韓核問題，國際間曾傳聞美國決定 2005 年 6 月、7 月為最後期限，如北韓仍拒絕參加，美國可能轉而尋求透過聯合國實施經濟制裁甚至以軍事手段等強硬措施迫使北韓讓步。

<sup>39</sup> 《聯合新聞》，94 年 3 月 21 日，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS1/2573705.shtml>

<sup>40</sup> 《人民網》，2005 年 3 月 25 日，<http://world.people.com.cn/GB/1029/42354/3271269.html>

<sup>41</sup> 南韓《聯合社》<http://for.yna.co.kr/Services/CB/Article.asp?Nid=20050311153914K6&Cid=02>



## 二、南韓

危機爆發後，南韓總統金大中重申，不能容忍北韓發展核武。南韓外交通商部次長李泰植也發表聲明指出，南韓政府一貫反對北韓發展核武，主張朝鮮半島非核化及和平解決危機，希望澈底解決北韓核問題，同時消除北韓安全疑慮。南韓持續透過與美、日三國協調機制對北韓採取共同立場，也利用南北對話機制，建議北韓謀求和平解決。<sup>42</sup>南韓反對美國對北韓採取任何形式之制裁政策，認為布希政府的強硬政策無助於解決北韓核武危機，並將衝擊南韓對北韓之影響力，影響南北和解統一進程，更反對美國對北韓使用武力，因在美與北韓軍事對抗下，南韓被北韓視為人質，何況北韓威脅只要美國對北韓先制攻擊，北韓一定在朝鮮半島上進行瘋狂報復行動，將朝鮮半島化為灰燼。因此金大中與繼任的總統盧武鉉，都倡議以和平方式對付北韓，企圖以合作交流及經援軟化北韓衝撞行為，深怕美國的單邊行動引發第二次韓戰。另南韓也有矛盾之處，如核危機或北韓與美關係不能化解，南北關係也難大幅度進展；但如美國給予北韓安全保證，美國將失去駐軍的理由，將來萬一北韓對南韓發動軍事攻擊，南韓必需面臨能抵擋多久及美國是否會出兵等問題。

南韓在危機中多次主張，擁有與北韓同一民族及另一半島主人身分，南韓應有更大的發言權及主導權，南韓將此次北韓核武危機定位在美國與北韓之衝突，並將本身定位為調處者之角色，積極想要發揮其角色。南韓外交部次長李泰植曾提出和平解決北韓研發核武危機之三階段折衷方案；另盧武鉉多次提出北韓研發核武問題由南韓主導解決，然因受制於本身非大國的現實、長期對美國安全依賴、布希北韓政策、南北韓對峙及其他週邊國家不支持等因素而難以發揮作用。南韓轉而期待中共能發揮積極影響力，因為雙方政策與立場相近，希望透過六邊會談，和平解決危機，較符合其國家利益。南韓在危機中也努力減少美、中兩國間的分歧與對立，因？隨著北韓核問題的複雜化，美、中兩國的解決方法，可能？生矛盾，危及南韓國家利益。

為因應北韓政權垮台，南韓政府已做好兩項應變計畫，只要北韓政府失控，便會介入接管。對於美國表示將於 2005 年底前裁減 12,500 名駐韓美軍問題，經南韓協商爭取，美決定延至 2008 年分三階段實施。顯示美一方面配合南韓提升自主國防力量時程，一方面避免因大幅調整駐南韓美軍，而使北韓誤認為是對北韓讓步。南韓為因應駐韓美軍調整後之國防安全，決定加速建構自主防禦系統，大幅擴增國防預算，提升戰備力量。

在南北關係方面，南韓持續推動以增進朝鮮半島和平與共同繁榮為目標的「和平繁榮政策」，兩韓高層官員會談及其他經濟合作交流會議並未中斷，京義線與東海線鐵路公路修建案、開平工業區投資案、金剛山開發案、人道救援等均持續進行。另南北軍方高層首次展開對話，並分別在 38 度線上停止廣播宣傳，海軍互相發送資訊，避免衝突。南北雙方關係取得前所未有的改善。2004 年 12 月 5 日盧武鉉在波蘭批評，美國及部分西方國家，提出瓦解北韓政權論，使得北韓

<sup>42</sup> 《聯合報》，民 91 年 10 月 18 日，版 1。

更加不安，這種作法有待商榷。他表示北韓不可能瓦解，因為中共會從旁協助，南韓也不願見發生此事。

南韓在危機期間對北韓政策，顯示南韓在統一方面的自主性，與美國圍堵的政策不相符，因此與美、日關係似乎漸行漸遠。前美駐韓大使、現任美助理國務卿希爾（Chris Hill）表示，美國雖然支援南韓對北韓的包容政策，但是「南韓和美國不能向北韓傳遞不同的信號」。<sup>43</sup>外界研判未來美國很可能要求南韓加入「防擴散安全倡議」。南韓一方面不願使同盟關係惡化，譬如應美要求派兵赴伊拉克，決定駐伊期限再展延一年，另一方面放任國內政治上反美情緒的發展，及對美國處理北韓核問題頑強立場表達了不贊同。盧武鉉認為北韓想擁核是一種「抑制手段」，目的在於防止外來威脅、實行自衛。對於如何解決北韓核問題，他認為「唯一方法」就是對話，美國應當拿出「新措施」來保障北韓的體制安全，並指出推翻北韓體制不是解決北韓核問題的好辦法。<sup>44</sup>同時勸說布希不要再對北韓口出惡言。

### 三、日本

日本主張朝鮮半島非核化，要求北韓必須遵守「框架協議」，重返「核不擴散條約」，最終目標是促使北韓完全的、可核查的、不可逆轉棄核。另主張和平對話解決，並希望北韓核武問題、導彈問題和日本人質被綁架問題能一併解決，小泉並稱，如得不到解決，就不能指望兩國實現邦交正常化。日本在北韓核危機的因應對策基本上是以美國馬首是瞻，但日本擔心北韓對其實施報復攻擊，因此反對美國對北韓採取軍事行動，對經濟制裁也採取較謹慎態度，因為北韓宣稱，日本若對北韓實施經濟制裁，北韓將視同「宣戰」。日本雖是北韓研發核武與導彈最主要衝擊者之一，惟其對北韓政策選項卻是較為缺乏自主性，但日本圖藉北韓核武危機掙脫憲法第 9 條的緊箍咒，完成其成為「正常國家」的宿願，使其足以成為美、中鼎立的東亞強權。<sup>45</sup>

在解決人質問題上，北韓於 2004 年先後釋放 1965 年叛逃到北韓的美國陸軍前中士詹金斯及其日籍妻子曾我瞳。2004 年 5 月 22 日小泉純一郎赴平壤訪問，與金正日舉行會談，表示將通過重視和誠實地履行「平壤宣言」，使兩國關係得到正常發展。？了不再？動「制裁法」而恢復兩國間的信任，將立即向北韓提供人道主義援助，包括支援 25 萬噸大米和 1 千萬美元的藥品等。<sup>46</sup>8 月 11 日日本與北韓於北京日本大使館展開雙邊工作層級會談，討論失蹤的 10 名日本人問題，日方宣佈提供北韓 4,700 萬美元食物與醫藥援助計畫，北韓則提出將遣返 4 名 1970 年劫機日本激進分子。日本和北韓 11 月在平壤談判時，北韓交出據稱是被擄日人橫田惠和松木薰的遺骸，但經日本醫師做 DNA 鑑定，發現骨骸不是他

<sup>43</sup> 南韓《聯合社》，<http://for.yna.co.kr/Services/CB/Article.asp?Nid=20050127022812K5&Cid=02>

<sup>44</sup> 《人民網》，2004 年 12 月 8 日，<http://www.people.com.cn/>

<sup>45</sup> 劉德海，〈東北亞情勢發展對美中台互動之影響〉，收錄《國際新形勢與美中台關係》（台北：遠景基金會，民 93 年），頁 106-107。

<sup>46</sup> 南韓《聯合社》，<http://for.yna.co.kr/services/CB/Article.asp?Nid=20040522163549J1>

們的親人。北韓則嚴詞否認。<sup>47</sup>日本各界要求制裁北韓的聲浪高漲，日本政府 12 月 14 日決定，停止向北韓提供一切糧食援助，同時考慮包括凍結並推遲提供人道主義援助、限制匯款、禁止客貨輪萬景峰號入港等。小泉純一郎已否定了對北韓實施經濟制裁的可能性。

日本對北韓實行「壓力加對話」的政策，實際上是重壓力、輕對話。在經貿領域，日本對北韓的影響超過美國。一旦日本對北韓進行經濟制裁，如限制數十萬多旅日朝鮮人向北韓匯款，將加劇北韓經濟困境。事實上，日本已採取了部分強硬措施，如對出口到北韓的貨物已由原來的抽檢改為全檢，對出口北韓的大型卡車、離心機等 30 種商品實行事前申報制度。又如日方認定北韓「萬景峰號」客貨輪參與了運送導彈零件、毒品等違法活動，同時還懷疑該船是北韓對日進行諜報、指導在日特工開展活動的工作站，對該船採取了禁止其船員與旅客上陸、船內外用 X 光機照射檢查等措施。2004 年 3 月實施一項新法令，要求所有進出日本的船舶都必須投保有毒物質外洩等意外的責任險，由於北韓船隻向來沒有投保，已嚴重影響其航運業。

日本於 2003 年 3 月 28 日發射兩顆偵照衛星，2003 年 11 月 29 日再度發射兩顆偵照衛星失敗，日本決定 2005 年及 2006 年再發射兩顆衛星，構成完整的情蒐系統。另日本在北韓附近海域部署了兩艘神盾導彈驅逐艦，以監視平壤方面的導彈發射行動；日本防衛廳宣佈同意與美國加速研發導彈防禦系統，將耗資 1,423 億日圓部署導彈防禦系統。日本也積極參與「防擴散安全倡議」，並加強防範北韓特工滲透。日本利用北韓核問題，為日本實施「有事法制」，進而為將來修憲成為「普通國家」，甚至晉身政治與軍事大國造勢，部分右派人士更想趁機鼓吹發展核武。「有事法制」的通過不僅加大了日本首相的權力，同時它還規定了日本有「先發制人」的權利，之後日本通過《自衛隊法修正案》，其中容許防衛廳長官在緊急情況下，無需獲得首相同意，即可下令發射導彈攔截襲擊日本的導彈；再配合「防衛計畫大綱」、「美日防衛合作新指針」，日本實際上離「普通國家」只差修憲一步之遙。美國 2004 年公佈的全球駐軍調整計畫，其中美國進一步強化駐日三軍戰力，日本將成為美軍在亞太地區最重要的據點。2005 年 2 月 19 日美日兩國外交部、國防部部長級安全保障協商委員會會議（2+2 會談）上，就駐日美軍的重新部署問題進行協商，針對北韓宣佈的核開發及中止參加六邊會談問題，協商對策，並將朝鮮半島與台海納入共同防禦範圍。

2005 年 2 月北韓宣佈中止參加六邊會談後，北韓一再宣稱，要把日本排除六邊會談之外。分析家認為，北韓堅持要將日本逐出會談的更深層原因在於日本的對北韓政策日趨強硬。對於北韓的強硬聲明，日本政府態度謹慎。小泉純一郎和外相町村信孝多次發表要求北韓重回談判桌的講話，但措辭遠比日本人質「遺骨風波」時柔和得多。町村信孝表示，日本政府必須與中韓俄等國密切合作，讓六邊會談早日重開。右派人士則強調為解決北韓核問題，除外交努力之外，施

---

<sup>47</sup> 《聯合新聞網》，民 93 年 12 月 16 日，<http://udn.com>

加壓力是至關重要的。如北韓堅持不重返談判桌，必要時日本可能配合美國在聯合國提案討論對北韓實施經濟制裁。

#### 四、俄羅斯

冷戰後，俄羅斯綜合國力下降，國際影響力式微，北韓對其信賴與依賴程度大不如前，在朝鮮半島影響力大為降低，1997年美、中、南北韓所召開的「四方會談」，將其排除在外，使俄國耿耿於懷。北韓核問題關係到其在東北亞地區重大的戰略利益，俄羅斯為一軍事大國、聯合國安理會常任理事國，與北韓持續維持友好關係，在北韓核危機中仍可以發揮一定的作用。為避免被進一步邊緣化，俄羅斯亟思藉參與解決危機，逐步恢復其對朝鮮半島影響力，何況如果朝鮮半島發生戰亂，俄羅斯將會被波及，其國境安全不但受威脅，也會帶來難民問題。

在2002年10月媒體報導北韓承認秘密發展核武計畫後，華府指稱俄國協助北韓發展核武計畫，俄國外交部強烈否認，表示俄國早在平壤當局於1993年宣布退出禁止核子擴散條約後，便中止和北韓的核能和平用途合作。<sup>48</sup>俄羅斯對解決北韓核武危機的基本立場為，主張透過外交談判，維持朝鮮半島情勢穩定與朝鮮半島非核化。北韓應遵守「核不擴散條約」及「框架協議」，凍結核能開發計畫；國際社會也應關切北韓的合理要求，提供人道與經濟援助及安全保證。俄國在危機初期主張美國應與北韓直接對話，其他各方與北韓進行雙邊或多邊接觸，反對美國對北韓動武，並反對制裁北韓及提交安理會討論。

俄羅斯副外長洛希科夫於2003年元月中旬赴北京與平壤訪問，磋商解決方案。2月27日，俄羅斯外交部長伊萬諾夫與中共外交部長唐家璇會談，呼籲有關各方作出必要努力，和平、公正地解決朝鮮半島問題，並指出，美國與北韓開展建設性平等對話對解決核問題，和實現雙邊關係正常化具有重要意義。7月北韓提議邀請俄羅斯參加六邊會談，且透過俄國與駐聯合國代表傳達願意參與六邊會談之訊息，顯示北韓對中共仍有不滿，有意拉攏俄羅斯制衡中共及對抗美國。俄羅斯曾批評美國的強硬立場缺乏彈性。2004年10月6日俄羅斯首次派遣幹部以觀察員身分參加「防擴散安全倡議」多國間海上訓練。俄羅斯之所以迴避派遣艦艇，意在避免刺激北韓。對北韓退出六邊會談，俄羅斯國防部長伊萬諾夫公開指責平壤是錯誤抉擇，表示將與各方協商，確保北韓繼續留在六邊會談框架內。

俄羅斯持續與北韓進行經濟合作，其中最重要的是，將南北韓鐵路與西伯利亞大鐵路串聯起來，進而通往莫斯科與歐洲。俄國外長塞爾蓋拉羅夫與北韓外長白南淳2004年7月4日在平壤萬壽台簽訂2005至2006年交流計畫書，加強兩國友好合作關係。2004年10月11日北韓和俄羅斯就建造連接北韓羅津港和西伯利亞鐵路之鐵路計畫，正式交換協議書。在加強對雙邊關係方面，拉夫洛夫外長及聯邦議會主席密諾夫等，俄國官方人士相繼訪問平壤，重新保證兩國友好合作關係。

俄羅斯主要目的在藉這場危機恢復朝鮮半島影響力，不希望被排除東北亞情

<sup>48</sup> 《聯合報》，民91年10月19日，版11。

勢之外，亦不願意得罪美國與北韓。俄羅斯立場與中共、南韓、北韓相近，即不贊成經濟或軍事制裁行動，呼籲和平解決朝鮮半島危機，惟俄羅斯對北韓影響力不如中共，主因是對北韓籌碼有限。

## 五、聯合國

在北韓核危機爆發後，美國指稱北韓研發核武危機並非美國與北韓之間的問題，而是國際威脅，且要求國際原子能總署提交安理會解決，美國意在對北韓施加國際壓力。國際原子能總署發言人葛伍茲戴基表示，國際原子能總署已要求平壤提供其濃縮鈾計畫的細節。從 1993 年起即因為北韓當局拒絕合作而無法監督該國的核子武器發展計畫，該署一直設法向北韓施壓，要求同意接受檢查卻遭到平壤當局拒絕，因此對於北韓核武計畫進度，國際間核武專家只能大致揣測。<sup>49</sup>

2002 年 11 月 29 日國際原子能總署通過決議，要求北韓迅速放棄核武計畫，開放所有相關核設施受檢。12 月北韓拆除寧邊核武基地 1994 年依「框架協定」封存 8,000 支核燃料棒及放射物質再處理實驗室之封條，又驅逐了國際原子能機構派駐北韓的核查員。國際原子能總署呼籲北韓繼續將核設施置於該署監控下。2003 年 1 月 6 日國際原子能總署緊急召開理事會，譴責北韓重啟核設施及驅逐該署監控人員，要求北韓棄核及准許核查人員回到北韓。北韓外長白南舜 2003 年 1 月 10 日致函聯合國安理會主席，通知北韓退出「核不擴散條約」的決定於 11 日正式生效。聯合國派特使莫里斯·斯特朗赴北韓溝通，18 日在結束對北韓訪問到北京後表示，北韓與美國解決核危機的立場已相當接近，但由於缺乏信任和溝通，危機有升級的危險。2 月 12 日國際原子能總署理事會宣稱北韓違反防護協議並向安理會報告，俄羅斯和古巴棄權，布希政府對此表示歡迎。北韓稱，北韓早已退出條約，該機構無權干涉。4 月 9 日由於中共與俄羅斯的反對，安理會拒絕美國提出對北韓退出「核不擴散條約」譴責案。

國際原子能機構總幹事巴拉迪 7 月 18 日在維也納警告說，北韓的核計畫對控制核武器的國際努力構成了「最直接和最嚴峻」的威脅，同時，巴拉迪對中國為解決北韓核危機而展開的外交斡旋而感到鼓舞。另 2004 年 8 月媒體報導，南韓曾於 2000 年經試驗提取了 0.2 克濃縮鈾，並在 1982 年進行了鈾的分離試驗。南韓核問題曝光之後，國際原子能機構先後派員進行了 3 次核查，最後並未對南韓做出任何處分。<sup>50</sup>北韓對此表示，美國與國際原子能總署在處理朝鮮半島核問題上，有明顯的雙重標準，並以此作為拒絕參加第四回合六邊會談的藉口。

北韓外務省宣佈無限期中止參加六邊會談及已經製造了用於自衛的核武器，以對付美國的敵對政策。聯合國朝鮮事務特使斯特朗 2 月 11 日表示，北韓中止六邊會談只是談判過程中的一個曲折，並不意味著這一會談的結束，聯合國將積極推動恢復六邊會談。國際原子能組織理事會 3 月 4 日發表主席聲明，表明

<sup>49</sup> 《中國時報》，民 91 年 10 月 18 日，版 8。

<sup>50</sup> 《人民網》<http://www.people.com.cn/GB/guoji/1029/2987096.html>

國際社會對北韓核問題的擔憂，敦促北韓重返「核不擴散條約」及六邊會談。<sup>51</sup>目前中共、俄羅斯、南韓均反對將北韓核問題提交聯合國處理的狀況下，聯合國在此次危機所能發揮的作用很有限。

北韓自 2002 年 10 月承認繼續發展核武後，即不斷採取挑釁行動，升高危機情勢，適逢美國積極準備出兵攻打伊拉克之際，頓時朝鮮半島情勢成為國際矚目的另一焦點。鑑於中共在第一次北韓核武危機所發揮的作用，美國與周邊國家紛紛籲請中共出面協助解決危機。在中共新舊領導班子交替之際，爆發北韓核武危機，中共如何看待這場危機，其政策考量與因應對策為何，又與第一次北韓核武危機有何異同之處，值得深入探討。

---

<sup>51</sup> IAEA <http://www.iaea.or.at/NewsCenter/Focus/IaeaDprk/index.shtml>

## 第四節 中共扮演之角色與策略

在北韓第二次核武危機爆發後，北韓與美國各自堅持立場，互不示弱，危機漸次升高，潛藏軍事衝突的危險，雙方雖都表達對話談判意願，但對話的方式仍有歧見，陷入難以調解的僵局。如果北韓核武危機無法妥善解決，可能引發東亞地區的武器競賽，甚至可能導致重大的地區衝突甚至大規模戰爭，因此周邊國家對危機發展深感憂心。美國與相關國家寄望中共出面協助解決，維持東北亞的和平與穩定，而北韓面對美國的政治孤立、軍事壓制、經濟制裁、防止擴散等強硬措施，加上其國內經濟沉淪，依舊，缺糧缺油嚴重，更加深對中共的依賴程度，使中共在北韓第二次核武危機所扮演的角色，備受各方關注。

江澤民在中共十六大「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」報告中指出，和平與發展仍是當今時代的主題。不公正不合理的國際政治經濟舊秩序沒有根本改變。影響和平與發展的不確定因素在增加。傳統安全威脅和非傳統安全威脅的因素相互交織，恐怖主義危害上升。霸權主義和強權政治有新的表現。世界還很不安寧，人類面臨著許多嚴峻挑戰。<sup>52</sup>21世紀初期，中共的外交政策的目的仍在於爭取或維持長期和平國際環境和良好周邊環境，以全力發展經濟建設及現代化。在外交策略上既睦鄰又反霸，其目標在確保國家主權、消弭中國威脅論、制約美國之霸權主義及打壓台灣的外交空間，最終的目標在於奠定中共在東亞乃至世界強權的地位。

### 一、中共政策考量與主張

在中共所有對外關係上，與美國關係可謂是「重中之重」，因為美國是世界超強，又是中共最大經貿夥伴。中共認為對美國關係上仍是以既聯合又鬥爭為基調。在中美關係上，1997年10月江澤民訪美，雙方同意建立「建設性的戰略夥伴關係」，1998年6月柯林頓訪問大陸，進一步提昇雙邊關係。1999年5月美軍「誤炸」中共駐南斯拉夫大使館，造成3名中國記者死亡及20餘人受傷，雙方關係陷入低潮。2000年1月中共人民解放軍副總參謀長熊光楷訪美，雙邊關係逐漸好轉，10月柯林頓簽署給予中共永久正常貿易關係法案。2001年小布希總統上任後，將美國與中共關係調整為「戰略競爭者」，決定發展導彈防禦系統，大幅放寬對台軍售，並稱「不惜一切」防禦台灣，明顯增強對中共圍堵力道。2001年4月發生EP-3軍機撞機事件，雙方關係趨於緊張。中共亟欲與美布希政府修好，在國際反恐與美出兵攻打伊拉克上，均相當程度地配合美國。

北韓對中共而言，具有盟友與戰略緩衝區的意義，然中共認為北韓發展核武並不符合其利益，但也不希望金正日垮台，迫使北韓走向極端甚至發生戰亂，或飢荒情況進一步惡化，導致更多難民越界進入大陸，造成中共政治與社會不安，

<sup>52</sup> 《中共中央電視台》，<http://www.cctv.com/news/china/20021117/100187-9.shtml>

中共不願見到另一共產政權垮台，特別是這個在其國境相連且傳統上有密切關係的國家。亦不願美、日藉機加速發展導彈防禦系統與擴張軍備，強化對中共圍堵力道，甚至引發東亞國家之核武軍備競賽，影響中共安全與利益。中共學者呂加平從地緣政治與國際戰略觀點出發認為，長遠來看中共不希望南北韓因核危機戰亂而統一，不僅降低其對朝鮮半島的影響力，將來也可能形成中共大患，因為朝鮮人民將中國的東北視為其領土；<sup>53</sup>更不希望半島統一後美國仍駐軍在朝鮮半島，而直接與中共對峙。

## 二、中共的策略與轉變緣由

因此對中共而言，一個無核的、和平與穩定的朝鮮半島最符合中共的國家利益。<sup>54</sup>中共與美國在北韓第二次核武危機雖然有共同的目標，但在策略上卻有不同。中共在危機初期所採的策略是，大致上與北韓第一次核危機時相同，靜觀其變，俟各方有求中共出面時，再趁機出手，謀求國家利益。中共欲即藉其聯合國安理會常任理事國與東亞大國的地位及對北韓的特殊影響力，對美國打北韓牌，以改善對美關係，並制約美國對北韓採取太強硬措施；對北韓則打美國牌，防止北韓採取過激或失控行動，導致北韓出現大動亂或發生第二次韓戰，以確保中共對朝鮮半島的影響力，進而謀取國家利益。

北韓承認發展核武後，中共外交部發言人章啟月表示，中共支持朝鮮半島無核化，要維護朝鮮半島的和平與穩定，美國與北韓應透過對話和協商和平解決。<sup>55</sup>並強調北韓與美國雙方應履行 1994 年框架協議，及透過用政治和外交手段和平解決問題，反對將北韓研發核武問題提交聯合國安理會討論及對北韓進行軍事或經濟制裁。10 月 19 日美國國務次卿波頓及助卿凱利緊急訪問中共。同時媒體報導，華府多次指責中共對北韓輸出導彈及相關技術，而紐約時報也引述華府高層官員的話說，「中共在北韓的核武發展計畫中扮演一定角色」，向中共施壓，美國要求中共動用一切外交及經濟力量，勸阻北韓核武計畫。但中共外交部鄭重否認協助北韓發展核武。<sup>56</sup>美國對中共期待甚殷，自小布希總統、國務卿鮑爾等人多次促請中共協助解決危機，美國認為中共對北韓仍具特殊影響力。而北韓也知道失去中共的支持，將使自己陷於完全孤立。雖然中共反對核武器在半島擴散，也不贊成北韓退出「核不擴散條約」，作為北韓的盟友，中共長期以來拒絕對北韓提出直接批評，北韓發動此次危機顯然未事先知會中共，中共也未嚴詞譴責，同時主張在解決核問題時，應同時關切北韓的要求。江澤民於 2002 年底訪美時，面對小布希的請求，亦表示對北韓莫可奈何的態度，僅同意繼續就此問題保持磋商。2003 年 1 月布希與江澤民通話，布希呼籲中共協助承擔阻止北韓取得核武器的「共同責任」。美國對中共初期的態度頗有微詞，副國務卿阿米塔吉 2 月 4 日嚴詞批評中共在處理北韓核危機時有「精神分裂症」傾向，既擔心北韓發展核

<sup>53</sup> 呂加平，〈朝韓鮮族的大韓帝國夢〉 <http://www.dajiyuan.com/b5/3/6/13/n328251.htm>

<sup>54</sup> 張幼文、黃仁傳等著，《2004 中國國際地位報告》，頁 89。

<sup>55</sup> 《聯合報》，91 年 10 月 18 日，版 10。

<sup>56</sup> 《中國時報》，民 91 年 10 月 19 日，版 11。



武，又要維持與北韓關係，盼北京扮演更積極的角色。<sup>57</sup>

在美方頻頻施壓與各方期盼下，2003年1月中共首度透過外交部發言人章啟月表示，如美國與北韓願意在北京展開會談，中共樂意協助。2月間北韓仍持續對美國進行挑釁，不斷升高緊張情勢，中共以維修輸油管的技術理由切斷對北韓供油3天示警。2003年3月上旬派錢其琛密訪平壤，並說服北韓、中共與美國4月在北京舉行三邊會談。<sup>58</sup>此次會談係北韓與美國官員自危機爆發以來首次面對面對話，且由中共出面協調促成，廣受國際矚目。會談雖無具體結果，但已由危機爆發以來的對抗僵局進入對話，有助於增進相互瞭解，也有助於尋求通過對話和平解決危機。原本北韓堅持只與美一對一會談，而美則希望加入日與南韓，在中共折衝下變成三邊會談，中共不但扮演東道主、斡旋者，也是見證者，<sup>59</sup>因為有中共在場見證會談情形，可使北韓較放心與安心。北韓代表卻於會談期間承認北韓已擁有核武，令中共十分難堪。在三邊會談後，北京領導人已經跨出第一步，逐漸成為這個問題的一員，儘管中方仍有所節制。

4月份起中共對北韓態度有了明顯轉變，除積極與美合作對平壤當局施壓外，甚至傳出與美合作推動北韓「政權改變」也是選擇之一，對北韓警告意味濃厚。美學者蘭普頓(David M. Lampton)分析中共改變對北韓政策的原因，是因為中共已了解到北韓瘋狂行徑可能讓中共身陷險境，除影響中共與美關係外，亦擔心北韓將核武賣給其境內分離份子，及刺激日、南韓與台灣發展核武自重，加上中共目前周邊國家已有俄、印、巴等核武國家，對中共形成核子包圍，<sup>60</sup>中共將失去其在東亞核武的優勢地位，降低其東亞大國影響力。另日、南韓與台灣藉機發展導彈防禦系統，也會減損其核威力。美國學者Gill Bates及Thompson Andrew認為一個擁有核武的日本，對中共的影響將超過北韓、印度、巴基斯坦的總和。<sup>61</sup>若不妥善處理，一個擁有核武的惡鄰對中共的影響遠大於其對美的威脅。中共萬萬沒想到當年協助北韓發展核武與導彈，今日卻成為心頭大患。

在危機初期，中共處理北韓核武危機被動保守態度，引起國際間對其與北韓關係及影響力有諸多揣測，是不能亦或不為？據美國學者Paul Rexton Kan分析，北韓核武危機適逢中共新舊國家領導人世代交替，一般認為胡溫等第四代領導人在過去中共建國或建設方面的功績與犧牲不如歷代領導人，且九位新領導人皆為工程背景出身，缺乏處理國際事務經驗與國際觀，因此他們以維持內部穩定為首要。他列舉三個因素來解釋中共反應遲緩的原因：第一，政治與體制的缺陷。中共行事效率不佳及中共一貫處理國際危機反應較慢與其政治與體制的缺陷有

<sup>57</sup> 《聯合報》，92年2月6日，版8。

<sup>58</sup> 《中時電子報》，92年6月5日 <http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/>

<sup>59</sup> 楊永明，〈美國與北韓會談後朝鮮半島情勢展望〉，民92年5月5日，  
<http://140.112.2.84/~yang/Comment-050503.htm>

<sup>60</sup> 藍普頓(David M. Lampton)，計秋楓譯，《同床異夢》(香港：中文大學出版社，2003年)，頁475-476；The Washington Post, 2003/6/4  
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A10491-2003Jun3.html>

<sup>61</sup> Gill Bates and Thompson Andrew. "A Test for Beijing: China and the North Korean Nuclear Quandary." *Arms Control Today*, May 2003, pp. 12-14.

關，其中之一就是世代交替，江澤民交出中共總書記，仍保有中共軍委會主席，大家關注焦點放在中共高層內部的調整與運作上，這段時間缺乏適當的機制來處理國際危機，且新領導人權力未全面接班前，對重大政策之決策不敢放手去做。第二，潛在社會動亂。4月份大陸 台灣與香港爆發嚴重急性呼吸道症候群(SARS)疫情嚴重急性呼吸道症候群疫情蔓延，讓中共高層自北韓核危機進一步分心，並擔心造成內部社會的浮動，因為這是新領導人上台的第一個嚴重考驗，必須優先全力解決。第三、熱望目標的危險處境。祖國統一的目標是中國人民與領導人長期企盼的目標。台灣的政治公投，被中共視為走向獨立的重要舉措，加上香港基本法第 23 條的修正草案，在 2003 年 7 月 1 日爆發 50 萬港人大規模的示威遊行活動，兩股熱潮使中共新領導人加深內部穩定的疑慮，因此降低北韓核武危機處理的優先等級。顯示在中共領導人的認知上，維持內部的穩定遠較對外政策重要。<sup>62</sup>

三邊會談雖無具體的進展，卻是創造一個美國與北韓溝通的開始，為透過外交途徑化解危機拉開序幕。會後布希總統指出中共主持的三邊會談，已為解決北韓核問題發揮了關鍵作用，期望中共續對北韓發揮影響力。6月2日布希和胡錦濤在八國集團高峰會議期間的會談中，胡錦濤向布希傳達北韓要求與美國進行雙邊接觸信息，布希仍然堅持多邊談判的立場。7月北韓在與美國「工作階層」會談中表示，北韓已於6月30日完成對8,000支廢核子燃料棒進行再處理，美國推估可供製造5枚核彈，依此發展能量，至2010年北韓將會生產45枚核彈。<sup>63</sup>此後美國官方與學術界不斷勸說中共接受北韓核武計畫已取得重大進展的事實及對中共國家利益之危害。中共雖未必完全相信美國所言，但北韓可能已向製成核武器邁進一步，讓中共更加憂心對中共國家利益造成損害，另中共也擔心美國5月結束伊拉克戰爭後會出兵解決北韓問題，或北韓因國內外壓力而鋌而走險，促使中共加緊斡旋活動。

### 三、穿梭外交與六邊會談

7月初中共首先派外交部副部長王毅與戴秉國分訪美、俄，穿梭討論北韓核武問題，其中戴秉國7月12日赴平壤會見金正日，轉交胡錦濤信函，並提議再次安排三邊會談，然後納入日本和南韓，甚至俄羅斯，據報導，戴秉國直接表達中共反對北韓發展核武的原則與立場，金正日隨即與戴秉國舉行4小時的會談，仔細聽取中共對北韓核武危機的看法與分析，並接受在多邊會談中安排北韓與美國雙邊會談的提議。<sup>64</sup>戴秉國又赴美會晤副總統錢尼、國務卿鮑爾及國家安全顧問賴斯。之後北韓正式同意在北京舉行多邊會談，並要求增加俄羅斯成六邊會談。各方同意召開六邊會談，不但為解決北韓核問題跨出艱難而重要的一步，也是「中國高級官員首次進行穿梭外交，從某種意義上看，標誌著中國外交的成熟。」

<sup>62</sup> 參見 Paul Rexton Kan, *The Perfect Storm: Explaining China's Slow Reaction to the North Korean Nuclear Crisis*, *Korea Observer* Vol. 35, No. 2, Summer 2004, pp. 299-310.

<sup>63</sup> 《中時電子報》，92年7月11日 <http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-coment/>

<sup>64</sup> 《中時電子報》，92年7月23日 <http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-coment/>

第一回合六邊會談於 8 月 27 日至 29 日在北京召開，北韓與美國解決方案仍嚴重分歧，但各方已建立朝鮮半島非核化、和平解決危機、繼續會談等多項共識，為日後化解危機奠定基礎。中共的角色由東道主、斡旋者、見證者，提升為參與者。第一回合六邊會談後，北韓宣稱這樣的會談並無助益，拒絕再參加，中共也公開批評美國在會談中政策模糊不確定，王毅指出，「在解決北韓核危機方面，美國的北韓政策是我們面臨的主要障礙，希望美國能充分表明自己的立場」。<sup>66</sup>在會談之後，和平解決並無實質進展。9 月中旬中共正規軍接管與北韓邊境地區防衛任務，被認為是中共對北韓核武危機最終走向的「不安感升級」，以便一旦發生戰爭時，立即封鎖邊境，防止大批難民入境，或迅速揮軍進入北韓，以確保其利益，同時對北韓也有施壓作用。<sup>67</sup>為回應王毅的談話，10 月布希在泰國首度表示願意提供北韓安全保證，並重申美國無意攻打北韓，以化解核武危機，鮑爾亦透露，美國正在草擬保障北韓安全的協議。

10 月 29 日至 31 日中共派人大委員會委員長吳邦國率王毅等人訪問北韓，金正日表示，北韓原則同意繼續六邊會談進程；吳邦國表示，中共願意在能力範圍內，提供經濟援助，同時將鼓勵中共企業參與兩國的互惠合作計畫，吳邦國並代表胡錦濤邀請金正日訪問北京。<sup>68</sup>中共使用軟硬兼施的策略，使北韓願意再回到談判桌，中共續與其他國家協商第二回合六邊會談相關事宜，中共為使會談取得實質成果，以不公開方式前後向各方提出「第二回合六邊會談聯合聲明草案」三次，因美國不同意草案內容而作罷。

為有效處理北韓核武危機，中共 12 月 18 日宣佈任命職業外交官寧賦魁擔任處理北韓核武危機事務的特使，並派王毅於 12 月 25 日訪問北韓，說服北韓同意參加新一回合會談，並與美、日、南韓等國磋商如何重起會談。<sup>69</sup>日本朝日新聞 2004 年 1 月 10 日報導，中共已向北韓表明，如果參加六邊會談，將提供無償援助 5,000 萬美元。<sup>70</sup>2 月在利比亞發現中共的核武設計資料後，美國國務次卿波頓訪問北京，呼籲中共協助遏止大規模毀滅性武器的擴散，中共表示願意與美國在情報交換等方面加強合作，但並未承諾加入「防擴散安全倡議」，<sup>71</sup>以避免刺激北韓。中共對「防擴散安全倡議」攔檢措施的法律依據及由此帶來的後果等表示關切，主張防擴散問題應在國際法範圍內，努力通過政治與外交手段解決。

2 月 25 日至 28 日在北京順利召開第二回合六邊會談，據會談主席王毅表示，此次會談具「三大特點」：啟動了實質問題的討論，標誌著會談進程向前邁進；各方保持了冷靜和建設性態度，標誌著會談正走向成熟；會談方式更加公開和靈

<sup>65</sup> 張幼文、黃仁傳等著，《2004 中國國際地位報告》，頁 83。

<sup>66</sup> 同前註，頁 85。

<sup>67</sup> 《大紀元新聞》，2003 年 9 月 16 日 <http://www.epochtimes.com/b5/3/9/16/n376546.htm>

<sup>68</sup> 《聯合新聞網》，92 年 10 月 30 日 <http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/1650268.shtml>

<sup>69</sup> 《大紀元新聞》，2003 年 12 月 24 日 <http://www.epochtimes.com/b5/3/12/24/n376546.htm>

<sup>70</sup> 《聯合報》，93 年 1 月 11 日，版 14。

<sup>71</sup> 《中國時報》，93 年 2 月 17 日，版 13。

活，標誌著各方對會談的信心在增強。同時會談取得「五項進展」，包括：成功推進了實質問題的討論；明確採取一致步驟解決問題的方式；發表會談以來第一份文件「主席聲明」；確定下一回合會談時間與地點；同意建立工作組推進會談機制化。<sup>72</sup>

中共外交部長李肇星 3 月 23 日至 25 日赴平壤訪問，這也是近五年來中共外長首次訪問北韓，雙方就雙邊關係、核問題及共同關心的地區和國際問題深入的交換意見。金正日 4 月 18 日啟程前往北京訪問，會晤胡錦濤等多位中共領導人，胡錦濤在與金正日會談中，除通報美國副總統錢尼 4 月中訪問北京時所提出的美方立場，雙方談到尋求解決北韓核武問題的突破口外，同時就兩國關係深入交換意見，包括中共提供經援方案，北韓的經濟改革開放等；金正日並考察大陸經改經驗與設施。<sup>73</sup> 5 月 4 日外電報導，寧賦魁在華府會見美方官員，轉達金正日訪問北京時明確表示將繼續六邊會談進程的信息。工作組也在北京召開兩次會議，各方將在第三回合六邊會談中繼續就進行核查與核凍結等問題展開研商，中共並派出兩名特使分赴其他五國協調。第三回合六邊會談於 6 月 23 日至 26 日在北京舉行，王毅稱，「北韓與美國間的歧見逐漸縮小」；「透過對話機制的持續運作，朝鮮半島無核化的目標已經不可逆轉，和談的進程也不可逆轉」。<sup>74</sup>

第四回合六邊會談原訂於 9 月召開，因北韓推遲參加會談而延後。中共 9 月 10 日派外交部副部長武大偉、政治局常委李長春訪問平壤，並會見金正日，在北韓核問題方面，雙方重申六邊會談是解決朝鮮半島核問題的有效機制，將共同努力使會談取得進展。中共外交部發言人孔泉，承認 9 月底要召開的會談面臨一些困難，需要各方共同努力克服。中共亦藉機向美表態，突顯其大國的地位與影響力，同時以台灣問題向美施壓。美為回報中共之配合或安撫中共，雖未在對台軍售上妥協，但在約束台灣當局言行上已做出讓步。10 月 25 日華盛頓郵報報導，副國務卿阿米塔吉曾向中共官員直言，北京必須將其斡旋北韓核問題的角色視為當事者之一，而非僅限於調人，<sup>75</sup>要求中共向北韓施壓。

2004 年 8 月南韓與日本媒體曾報導解放軍曾在鴨綠江舉行為期兩週渡江演習。南韓《朝鮮日報》2004 年 10 月報導，中共在北韓邊界又增加部署 1 萬名解放軍。外界傳說北韓導彈基地活動頻繁及金正日接班人鬥爭問題，中共部隊此次舉動也有可能是牽制不讓北韓發射導彈和進行核實驗，及為防北韓因金正日繼承人問題而陷入內戰狀態而採取之警戒措施。中共升高在與北韓邊境軍事活動，具有多重目的，如防止北韓軍人「大量投誠」、遏阻北韓難民潮、打擊邊界地區犯罪，持續對北韓施壓，一旦美國採取軍事行動或北韓政權垮台，中共解放軍進入北韓境內的可能性已升高。報導並稱已有 130 名北韓高級軍官投奔中共，武大偉加以否認，他表示北韓政局穩定。<sup>76</sup>美國保守派哈德森研究所首席研究員霍羅威茨

<sup>72</sup> 《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-02/28/content-1336830.htm>

<sup>73</sup> 《聯合報》，93 年 4 月 20 日，版 13。

<sup>74</sup> 《聯合報》，93 年 6 月 27 日，版 13。

<sup>75</sup> 《自由時報》，93 年 10 月 26 日，版 10。

<sup>76</sup> 《蘋果日報》，93 年 11 月 25 日，版 18。

(Michael Horowitz) 甚至表示, 由於中共為維護金正日政權付出的代價日趨沉重, 北京已經選擇了取代金正日的北韓將軍, 並設計好由這位將軍奪取政權並宣佈北韓陷入國家危機, 然後要求中共派遣20萬大軍進駐的劇本。<sup>77</sup>

胡錦濤在2004年11月亞太經合會上面告布希, 中共已經明白告訴北韓, 恢復六邊會談, 設法解決問題, 符合北韓的利益; 北韓核問題是一個複雜問題, 需要相關各方展現耐心、彈性和誠意。<sup>78</sup>2005年1月24日《日本經濟新聞》援引多名六邊會談消息人士的話說, 中共要求北韓承認濃縮鈾核武計畫。並說中共正以北韓承認核武計畫, 完全棄核做出一定讓步? 前提, 要求美國參與對北韓的能源援助。<sup>79</sup>不料, 北韓於2月10日突然宣佈中止參加六邊會談, 又宣稱已擁有核武器, 令對中共相當難堪。一方面北京是六邊會談的主辦國、輪值主席國, 另一方面在北韓核問題上, 北京一直以擁有足以影響平壤的分量, 在六邊會談中扮演舉足輕重的角色。然而平壤的這項宣佈, 北京卻完全在狀況外, 甚至還與北京的「朝鮮半島無核化」政策直接牴觸, 北京的難堪是可以理解的。<sup>80</sup>北韓這項舉動也令中共相當頭痛, 學者分析, 因為中共擔心美國採取更強硬措施, 例如美國稱不排除送交聯合國安理會處理, 在討論時中共要如何發言? 如何投票? 又安理會表決經濟制裁時, 中共如何投票? 一旦通過表決實施制裁後, 中共又如何因應? 中共如不願見到北韓政權垮台, 則中共勢必增加經援, 且與美國政策相左, 造成雙邊關係緊張甚至危機。<sup>81</sup>

面對此一變局, 中共積極與各方保持密切的溝通和聯繫, 也希望有關各方, 特別是主要的當事國能夠承擔起責任, 展示誠意和耐心, 為儘早復談取得進展做出努力。在說服北韓方面, 2月21日中共中央對外聯絡部部長王家瑞訪問平壤會見金正日, 王家瑞轉達胡錦濤致金正日總書記的口信。胡錦濤在口信中表示, 中國與北韓雙方都堅持實現半島無核化、維護半島和平穩定的立場, 認為通過六邊會談解決核問題及北韓的合理關切符合雙方的根本利益, 希望避免局勢進一步複雜化並早日復談。金正日表示, 如果經過各方的共同努力, 第四回合六邊會談具備了條件, 願意隨時回到談判桌前。<sup>82</sup>3月22日中共邀請北韓總理朴鳳柱率團訪問北京, 雙方簽定投資合作協議, 中共將鼓勵企業前往投資。隨後中共又邀請北韓副外長姜錫柱訪華, 中方直率地向北韓表示「北韓應早日重返六邊會談」, 北韓雖認同六邊會談是解決核問題的最佳平台, 但也稱不會因某一方的勸說而改變立場, 似乎有意向中共要價。另外一方面, 美國在第三回合六邊會談後, 對中共未能向北韓施加更多的壓力, 致第四回合會談遙遙無期, 表示不滿。在此狀況下, 中共如何在美國與北韓間進行勸和促談、對北韓將採取何種施壓手段及是否

<sup>77</sup> 《中時電子報》, 93年12月24日 <http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110504+112004122500074,00.html>

<sup>78</sup> 《中國時報》, 93年11月22日, 版11。

<sup>79</sup> 南韓《聯合社》 <http://for.yna.co.kr/Services/CB/Article.asp?Nid=20050124082301J1&Cid=05>

<sup>80</sup> 《中時電子報》, 94年2月14日 <http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112005021400180,00.html>

<sup>81</sup> Kosuke Takahashi, <China's worsening North Korean headache>, <http://www.nautilus.org>

<sup>82</sup> 《人民網》 <http://politics.people.com.cn/GB/1027/3191860.html>

有可能打開北韓與美國間的僵局等問題，廣受國際矚目。

## 第五節 北韓第二次核武危機的癥結

本次危機自 2002 年 10 月爆發以來，迄今（2005 年 3 月）歷時 2 年半，雖經各方努力，舉行三邊會談及三回合六邊會談，緩和了半島緊張情勢，也為和平解決危機奠定基礎；惟由於各方歧見仍大，在解決北韓核武實質問題方面，尚無重大進展，短期內仍恐難以獲致解決，北韓核問題對東北亞權力格局之衝擊將漸次顯現。究竟本次核危機中北韓與美國的爭議與問題癥結何在？北韓核武問題的成因，包括歷史因素、相關國家在朝鮮半島現實利益競逐及相關國家彼此間利益與矛盾等因素，錯綜複雜。限於篇幅，本節擬就北韓、美國與中共三方面在本次危機立場，探討本次北韓核武危機迄未獲致解決的癥結。

一、北韓與美國就解決北韓核問題均要價甚高，雙方的歧見包括：

（一）「凍結換補償」同時或先後行動問題。雙方爭議包含兩項：一是核設施或核武計畫的「凍結」或「放棄」，目前北韓主張先「凍結」，希望保留一段期間觀察美國的行動後再棄核，美國方案的重點則在先「棄核」上；二是補償時機問題，是與前一項「同時」進行，或者北韓先完成前一項經驗證符合美國要求後，才與北韓協商或提供補償，顯然雙方在認知上差距甚大。美國曾提出了一項「轉變性方案」，其內容包括棄核，同時也涵蓋了北韓的安全關切、能源需求以及取消封鎖要求等。北韓宣佈此一方案就是要求「先行棄核」的「利比亞模式」，利比亞棄核後並未從美國獲得任何實質利益，美國的先棄核要求只不過是？解除北韓武裝的騙局而已。

（二）凍結範圍與項目。北韓表示願意放棄一切核武計畫，並強調凍結是棄核的第一階段，凍結將以核查為前提，但未提及具體的凍結範圍。美國則要求必須公佈的所有核設施，申報包括濃縮鈾在內的所有核原料和設施，停止所有的核活動，並關閉核設施，封存核物質，中斷所有的核開發計畫等。這與北韓提出方案有巨大的差別。尤其是在濃縮鈾問題上，雙方立場尖銳對立。美方認為有「足夠的證據」證明北韓擁有濃縮鈾計畫，尤其是巴基斯坦核科學家卡迪爾汗承認向北韓轉移核技術後，美國對此更加深信不疑，但至今沒有把這些「證據」攤到桌面上來。而北韓在 2002 年 10 月核問題爆發之初曾在這一問題上閃爍其辭，其後堅決否認有所謂的濃縮鈾計畫。濃縮鈾計畫成為討論凍結範圍的一個焦點，如果這一問題不弄清楚，凍結的範圍就不能確定，凍結也就無從談起。<sup>83</sup>

（三）補償問題。目前北韓所要求的補償包括能源、安全、從「支持恐怖主義國家」名單中除名、解除經濟制裁、雙方關係正常化、經濟援助等。據報導，北韓要求在其凍結核計畫時，美國應該參與每年提供相當於 200 萬千瓦電力的能源援助，相當於美國 1994 年答應興建兩座輕水反應爐的規模。而美國的態度是，如果北韓同意在 3 個月內完成美國所提出的要求，美國則同意中、俄、韓、日向

<sup>83</sup> 參見《人民網》<http://www.people.com.cn/GB/guojj/14549/2622725.html>

北韓提供能源援助。而3個月後北韓進入拆除核設施時，美國將對北韓提供「臨時」安全保障和能源援助，並與北韓協商將北韓從「支持恐怖主義國家」名單中除名和解除經濟制裁等，<sup>84</sup>顯然美國認為北韓要價太高，美國不可能一次全部答應。

(四) 核查問題。就技術層次而言，如何達到美國所稱「完全的、可驗證的、不可逆轉的」的方式棄核，對查證工作而言是一大難題。因為北韓於1985年簽署「核不擴散條約」後，國際原子能總署直到1992年5月始對北韓所申報之核設施進行檢查，北韓已利用這段空窗期提煉了鈾。有此前車之鑑，任何的安排將須確保以下事項：一是北韓須申報並拆除所有的核武設施，包括外界懷疑的許多地下核設施；二是北韓不再運作提煉設備，即使和平用途，亦須在國際原子能總署的嚴密監督與核查下；三、未來北韓不再恢復核武計畫。北韓亦須同意將鈾及其已製造之高濃縮鈾移至第三國存放。在北韓棄核後，因已獲得某些未來得以恢復計畫的技術、材料及設備，即使政權改變，也難永遠保證會維持非核狀態。另北韓表明核查問題應在六邊會談的框架內進行協商，這又意味著對國際原子能機構進行核查持保留態度。此前相關國家也曾有成立六國核查小組的說法。而美國則要求北韓重返「核不擴散條約」，與國際原子能總署簽署附加議定書，俾能「在任何時候、任何地點」進行檢查。<sup>85</sup>

## 二、美國對北韓敵對態度

南韓總統盧武鉉認為，為儘早解決北韓核問題，美國應當拿出「新措施」來保障北韓的體制安全。他認為，北韓核問題之所以久拖不決，關鍵在於美國和一些西方國家總想要顛覆北韓，從而增加了北韓的危機感。盧武鉉一語道破六邊會談遲遲沒有進展的癥結所在。在布希連任成功後，新保守主義勢力對北韓動武和實施制裁的呼聲漸高，輿論推測美國外交政策將更趨強硬。儘管布希已經對盧武鉉誇下海口，要在他的任期之內通過外交手段解決北韓核問題，但南韓尚不清楚布希的葫蘆裏到底賣的什麼藥。<sup>86</sup>美國的策略很明顯，即使不對北韓動武，也要推翻金正日政權，使北韓對美國的任何作為都懷有高度的戒心。在兩者國力與武力十分懸殊下，北韓一直強調，因為美國長期對北韓採敵視政策，迫使北韓發展核武器以求自保，如美國不從根本上改變其對北韓的敵視政策或態度，則再多的會談也無法解決核問題。2004年6月份舉行第三回合六邊會談之後，至今未能續會，其核心問題在於北韓和美國缺乏互信，雙方在解決方法上各執己見，針鋒相對，難以找到契合點，其中並涉及面子問題，誰也不願意率先讓步。

## 三、更深層的原因

(一) 就北韓而言，外界很難理解在經濟嚴重困難下，為何還集中資源發展

<sup>84</sup> 參見《人民網》<http://www.people.com.cn/GB/guojj/14549/2622725.html>

<sup>85</sup> 參見《人民網》<http://www.people.com.cn/GB/guojj/14549/2622725.html>

<sup>86</sup> 《人民網》，2004年12月8日，<http://www.people.com.cn/>



核武與導彈？北韓近年來積極融入國際社會，且在外交方面頗有收穫，為何不中止其核武計畫？又為何會再度爆發核武危機？北韓的行為常被外界尤其是西方國家視為非理性行為，國際社會如果要使北韓放棄其核武計畫，必須致力於了解及消除北韓發展計畫的動機。那麼北韓決定發展核武底下藏著什麼想法？除韓戰與冷戰期間南北對抗歷史因素外，依據 Park, Han S. 在《北韓非傳統政治智慧》（North Korea: The Politics of Unconventional Wisdom.）及中共學者陳鋒君、王傳劍在《亞太大國與朝鮮半島》書中所述，北韓發展核武的原因可歸納如下：<sup>87</sup>

1.在政治動機方面。第一、政權存續及安定。北韓將擁有核武視為國家生存的保障。金正日領導魅力的完美呈現與包括核武發展計畫在內的軍事現代化計畫有密切關聯。金正日通過扮演一個敢於對抗任何外部威脅的民族英雄，達成權力鞏固及政權安定的政治目標。第二、聲望及影響力。北韓媒體報導第三世界國家公開讚揚北韓的領導階層拒絕向壓力屈服，進一步促成體制的合法化。平壤將擁有核武能力視為強化國際社會影響力及討價還價籌碼。北韓正利用「核牌」爭取進一步發展核武計畫時間，及獲得美國的讓步。

2.在安全及威懾方面。北韓在蘇聯與東歐共產國家解體及中共與南韓建交後，頓失依靠，不僅感到孤立無援，而且威脅感與恐懼感日增，促使北韓加速強化其社會主義意識型態，並將首要任務確定為通過自力更生加強軍事實力，以確保其意識型態與政治制度。另長期的冷戰思維固化了北韓的思考方式，北韓始終認為自己面臨強大的外部軍事威脅，被敵對勢力所包圍，敵人一心想要削弱其合法性，並試圖通過武力或其他途徑顛覆其政權。北韓相信，一旦其被認為是核武國家，包括美國、日本及南韓在內的所有敵手的侵略將受到嚇阻。此外，南韓在與北韓談判時，將對北韓較為重視。

3.在經濟誘因方面。冷戰後北韓長年陷入經濟危機，促使北韓持續發展核武計畫。第一、減輕國防負擔。北韓政府致力於獲得非傳統武器，包括核彈在內，而將經費用於改善民生。第二、增加外匯收入。導彈的輸出目前成為北韓主要的外匯來源之一。一旦國際社會承認北韓具有核子能力，且非核擴散約制失效的話，北韓將會輸出技術及設備給「石油輸出國家組織」。北韓別無選擇，只有另闢途徑以提升經濟。第三、促進技術發展。北韓認為武器技術視為整體科技發展的一部份，獲得「本土技術」具有深遠的利多結果，可不再受制於外國制裁及操縱。

由此看來，北韓近年來之所以敢於挑戰國際社會不擴散機制，並使朝鮮半島籠罩在核危機和導彈危機的陰影之下，主要是基於兩方面的戰略考慮：第一、核計畫和導彈計畫能夠在政治上和軍事上發揮戰略威懾性作用，從而有效抵禦各種可能的外部威脅；第二、如果這兩計畫能夠付諸實施，將有利於推動北韓國內的經濟增長。<sup>88</sup>北韓為核武計畫下了極大賭注，可謂關係北韓體制的存亡。北韓發

<sup>87</sup> Han S. Park, *North Korea: The Politics of Unconventional Wisdom*. (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2002), pp.133-141; 陳鋒君、王傳劍，《亞太大國與朝鮮半島》，頁 372-375。

<sup>88</sup> 陳鋒君、王傳劍，《亞太大國與朝鮮半島》，頁 374。

展核武的動機與誘因極為深遠，目前的發展似乎都符合北韓所相信的國家利益。核武器對北韓而言，是自我防衛或維護國家安全的「護身符」，也是其外交談判籌碼及經濟發展的一項重要工具。北韓強調如果美國不放棄敵對政策，並繼續進行核威脅，北韓將別無選擇，只有發展核威懾能力。在未達到其安全與經濟方面目的前，在美國單邊主義及先發制人政策當道時，堅持要求北韓先以「完全的、可驗證的、不可逆轉的」方式棄核，才談安全保證及政經援助，北韓是不會也不可能同意的，因為這無異是要北韓「解除武裝」、「投降」或「窒息而死」。

(二)就美國而言，當前對美國安全最大威脅，除了恐怖主義外，就屬北韓最具威脅性。如北韓繼續保有核武器，將引發亞洲國家進入新一輪武器競賽，甚至造成國際不擴散建制的瓦解。美國得以控制亞洲，是因為幾個主要國家如日本、南韓、台灣因中共崛起必須依賴美國的保護。一旦北韓成為核武國家，將刺激部分其週邊國家亦獲取核武，這將使美國失去地區仲裁者的角色。最令美國憂心的是，北韓有可能輸出核武材料或技術予流氓國家或恐怖組織。北韓在三邊會談中，承認發展核武，並揚言有意進行核試爆、出口甚至使用，使美國不安。美國中情局的資深賓拉登專家薛伊爾透露，賓拉登已取得宗教許可，可向美國發動核子攻擊，美國面臨的危險更勝以往。薛伊爾表示，如未獲回教教長同意，賓拉登即使擁有核武也不會貿然使用，但如今賓拉登已獲得一名阿拉伯回教教長的書面授權，明文授予「絕對權利」可用核武對付美國。<sup>89</sup>事實上，北韓以長程導彈或核武攻擊美國本土的可能性及成功率雖不能完全排除，但比起擁有導彈或核武器的恐怖組織對美國本土的威脅程度要小多了。因此美國極力防堵任何國家輸出核武材料或技術予流氓國家或恐怖組織，依過去擴散的紀錄及技術能量而言，北韓可能成為美國最優先防堵的國家之一。Tom Plate分析美國是如何看待北韓，他說，在華府看來，北韓是萌芽中的核武國家、兇惡的共產恐怖主義國家，也是大規模毀滅性武器的輸出國。北韓不能被信任，它不可能遵守任何裁軍協議，因此朝鮮半島若要達到非核化，金正日政權必須被民主政權取而代之。<sup>90</sup>

再者，美國認為北韓第一次核武危機後，仍秘密發展核武計畫，違反「框架協議」、「核不擴散條約」、「朝鮮半島非核化聯合宣言」及「國際原子能總署安全防護協議」，證明北韓是個「無賴」、「騙子」，美國不會再上當。以北韓封閉、仇外、行為詭異的特性，美國既無法把握北韓是否會供出全部的核設施，更難相信北韓棄核後，保留和平用途的核設施未來不會「另起爐灶」。現階段美國為穩住朝鮮半島情勢不得需要中共的幫助，但隨著中共影響力及在北韓核問題作用的不斷上升，將來必然會對美國在東亞地區的主導權形成重大挑戰。因此，北韓核問題只是美國東北亞戰略大棋盤中的一粒棋子，下一步怎麼走好這步棋，關鍵是看它能否導致朝鮮半島實現有利於美國的政治統一，以增強對中共的戰略鉗制。美國並沒有必要在短期內解決包括朝核問題在內的東北亞問題，適當的緊張反而

<sup>89</sup> 聯合晚報，93年11月14日，版5。

<sup>90</sup> Tom Plate，王嘉源譯，〈布希政府考慮另打一仗？〉，《中國時報》，民93年11月22日，版A11。

有利於美國持續在南韓與日本駐軍，維持美國在東北亞利益，並加快建立和部署東北亞戰區導彈防禦系統，以應對潛在的「中國威脅」。

(三)就國際安全而言，此次北韓核武危機，在國際安全方面也暴露若干問題。David E. Sanger 於 2005 年 2 月北韓宣佈中止參加六邊會談後，在紐約時報發表“*The Nuclear Age, Minus the Rules.*”，文中指出，冷戰時期，超強及其擁有核武的盟國相信嚇阻是有效的，都了解走錯一步將引發巨大災難，即使在最緊張的古巴飛彈危機中，也有紅線存在。但這幾年來，紅線變得模糊了，現在似乎無人知道其規則。北韓清楚以色列、印度、巴基斯坦等國未接受「核不擴散條約」而擠身核武俱樂部。甚至印巴在 1998 年核試爆後，美國採取的制裁也是輕微短暫的，「911」恐怖事件後，美國因需要巴基斯坦的協助，巴基斯坦已從核武逃犯 nuclear outlaw 變成美國非北約的主要盟國。雖然布希總統在第一任期再三強調，無法容忍任一國家擁有核武，但白宮幕僚無人說得清楚其真正含意。北韓宣稱其已擁有核武器，無論是真或假，毫無疑問地，北韓已踩上紅線，稍後將一吋吋跨越紅線，靜觀國際反應。最近又公開宣稱擁有核武器，美國與相關國家僅警告北韓必須回到六邊會談，未見任何懲罰。沒有人比北韓更了解在這場新遊戲中如何獲勝，北韓每一步棋都下得非常精明，一步步地希望世人能接受其擁有核武器的新事實。David E. Sanger 悲觀地認為，在北韓核問題上，要畫紅線很複雜，迄今透過美國與北韓週邊國家共同處理是不可能成功的。一個沒有紅線的世界，對長期渴望獲得核武器國家看來是實現夢想的機會。<sup>91</sup>

(四)就中共而言，中共在北韓第二次核武危機中扮演舉足輕重的角色，在勸和促談上發揮其影響力，對穩定朝鮮半島情勢有一定的助益。中共也有其自身的問題與考量，限制中共進一步發揮作用。第一，在客觀上北韓核問題本來就十分複雜難解，中共自三邊會談後，各級領導人即不斷呼籲各方要有耐心及誠意，為解決危機各自作出努力。第二，中國人傳統上寧可在幕後操作，中共不願強出頭，導致「公親變成事主」，陷自己於泥淖，且必須考量布希政府能否包容中共在危機中發揮近乎於主導的功用。因此中共表明北韓核問題是北韓與美國間的問題，意味不會違反和平共存五項原則中的「不干涉別國的內政」。第三，維持其內部的穩定與國家的統一遠較對外政策重要。在北韓問題上，中共領導人主要擔心兩件事：一是北韓發生戰亂造成大量難民湧入中共境內；二是統一後的朝鮮半島，美軍繼續駐在中共的前院。但這兩項並非立即會發生。在可見的將來，中共新領導人權力未鞏固前，對重大外交政策不敢放手去做，內部穩定與統一才是最重要最優先的大事。中共高層似乎意在維繫北韓政權的長期存在，政權更替並非其優先選項。<sup>92</sup>第四，美國對北韓核危機的政策不明讓中共懷有戒心，同時對美國以圍堵北韓為名，加強在太平洋及中共周邊擴張軍力也有所不滿。沒有中共高層的更大關注，世界可能將持續面臨北韓核武風暴的危機。

<sup>91</sup> David E. Sanger, “*The Nuclear Age, Minus the Rules.*” 聯合報 The New York Times 週報, Feb 28, 2005, p. 1.

<sup>92</sup> Paul Rexton Kan, “*The Perfect Storm: Explaining China’s Slow Reaction to the North Korean Nuclear Crisis*”, *Korea Observer* Vol. 35, No. 2, Summer 2004, pp. 307-310.

(五) 就會談模式而言，據學者研究，在多邊談判中，由於各方互動行為社會化增加，談判過程與談判策略的複雜性也增加，使得在談判中找出討價還價區、評估談判結果的標準、訂立達成協議的規則、談判參與者的讓步與改變立場等愈形困難，達成協議的時間需要更長。<sup>93</sup> 就會談模式而言，六邊會談為一國際多邊談判模式，除當事國北韓與美國外，參與會談的國家如中共、日本、俄羅斯皆為大國，南韓雖稱不上大國，但以半島主人之一及與北韓為同一民族的身分，加上其主觀上想要發揮主導作用，其意見也不容忽視。因此六邊會談因參與者皆為大國或具重要份量國家，各國利益交錯，都想藉機擴大其利益，且談判議題已不僅限於北韓核問題，增加會談複雜性，難於短期內獲致解決方案。中華民國政大教授劉德海研究指出，表面上看，六邊的立場似乎是三對三，即美、日、南韓對北韓、中共、俄羅斯。實際上各國利益錯綜複雜，因不同的議題而有不同的組合，如朝鮮半島非核化，除北韓外其餘五國皆同意，為五比一；對北韓動武上，除美國外其餘五國皆反對，但日本支持對北韓實施強硬手段如經濟制裁、海上封鎖等；日本希望將人質問題納入議程，中共與南韓反對，僅美國贊成；南韓的心情猶如「身在曹營、心在漢。」南韓雖受制於美日韓三邊對北韓政策協商架構，但在不願發生戰爭、堅持對話解決與不願對北韓施壓等方面，則實與北京及莫斯科的立場一致。<sup>94</sup>

北韓核武危機是一場「主體思想」與「布希主義」的戰爭，「區域流氓」與「國際警察」的衝突。也是金正日與布希之間個人特質的衝突，雙方都很重視面子，美國不肯放下大國的尊嚴與傲慢，而金正日則有強烈的民族自尊心，雙方棋逢敵手，正在進行一場耐力、體力與智力心戰的煎熬，兩方皆期待對方先讓步。<sup>95</sup> 就北韓而言，有中共、南韓與俄羅斯在安全與經濟方面相挺，美國不會貿然動武，金正日政權尚不至於垮台。因此北韓未達成其發動核危機目的前，豈能半途而廢？就美國而言，朝鮮半島核問題有中共穩住情勢，維持適當的緊張情勢，也有利於加快部署東北亞戰區導彈防禦系統，以對付中共潛在的威脅。當前先做好防止北韓大規模毀滅性武器擴散即可。如北韓不願復談，可以先採取強硬制裁手段壓制北韓，待伊拉克重建、伊朗發展核武及敘利亞等問題處理完後，再對北韓實施軍事攻擊，北韓政權最終還是會垮台及棄核，美國又何必急著解決？而中共也利用北韓核危機展現其亞太大國及對朝鮮半島的特殊影響力，藉機獲取政經利益，目前似乎還意猶未盡。看來這場核武戲碼將持續演出一段時日，如無戲劇性變化，短期內不會落幕，要發生戰爭的可能性也不大，最有可能的是談談停停，在適度緊張氣氛下，美國與北韓持續相互較量，中共則伺機謀取更大的利益。

<sup>93</sup> 有關多邊談判的特性及所產生的效應，請參閱鍾從定，〈國際多邊談判分析〉。《問題與研究》，第 43 卷第 3 期，民 93 年 5、6 月，頁 137-145。

<sup>94</sup> 劉德海，〈東北亞情勢發展對美中台互動之影響〉，頁 112-113。

<sup>95</sup> 劉德海，〈東北亞情勢發展對美中台互動之影響〉，頁 112。

## 小 結

第二次北韓核武危機是冷戰後朝鮮半島繼第一次核武危機、導彈危機後的新高潮，危機的根源是冷戰的遺緒。在這些危機的背後是半島想要走出冷戰的歷史要求。這一進程必然伴隨著危機、動盪和風險。半島走出冷戰意味著地區戰略格局的改變，而此次北韓核危機的解決可能是走出冷戰的開始。朝鮮半島長期不能走出冷戰的障礙和阻力主要來自相互關聯、相互作用的兩個方面：其一，美國在本質上是朝鮮半島走出冷戰的主要障礙。美國不願使朝鮮半島走出冷戰，要通過保持對北韓的敵視和軍事壓力，維持東北亞的適度緊張，以達到加強其在冷戰時期建立的美日、美韓戰略聯盟關係，保持其對亞太地區的戰略主導權的目的。其二，北韓在本質上屬於走出冷戰的推動力量，但在特殊的歷史背景和極端困難的戰略環境下，不得不以某些極端的冷戰手法來維護其政權生存和制度延續。北韓堅持奉行「先軍政治」路線，為突破對美關係僵局，北韓一再祭出「核牌」，客觀上也阻礙了朝鮮半島走出冷戰。朝鮮半島核危機的核心是北韓與美國之間的矛盾，但同時也間接折射出北韓日本、南北韓、中共美國、中共日本、中共北韓、美韓、美日等多重複雜的利益關係。通過多邊和雙邊談判相結合的途徑解決核危機，符合朝鮮半島的現實情況和東北亞戰略格局演變的客觀規律。<sup>96</sup>

中共在危機中發揮了勸和促談的作用，促成了北京三邊和六邊會談，提供美國與北韓溝通談判的平台，讓雙方了解各自的立場與解決危機方案，並將核危機納入對話和平解決的軌道，維護朝鮮半島乃至東北亞的和平與穩定發揮了獨特的重要作用。透過六邊會談運作，各方已建立朝鮮半島非核化、和平解決危機、繼續會談等多項共識，為日後和平化解危機奠定基礎。六邊會談是一個具有創意的解決方式，為北韓核危機提供一個多邊協商的機制，各方都希望會談能持續進行，甚至有可能成為未來處理東北亞安全爭端的一個新機制。北韓突然於 2005 年 2 月 10 日發表的強硬聲明，決定無限期中止參加六邊會談，使六邊會談前景蒙上陰影。其他五國均認為六邊會談不能無限期地被延期，相關國家均積極評價中共過去所發揮的建設性作用，同時期待中共早日復談持續努力。由於北韓與美國力量對比太懸殊，又缺乏互信，雙方如不願展現誠意與善意，作出重大的讓步，即使復談也難獲致實質性的進展，則六邊會談將有可能再拖上一段時間。

大多數專家認為，中共在這場危機中扮演會談東道主、會議主席、斡旋者及調停者的角色，展現東亞大國態勢與靈活外交手段，是目前最大獲利者。中共仍將持續扮演舉足輕重的角色，談判僵局有可能在中共積極斡旋下打開。未來是否有可能在兼顧美與北韓立場下，達成協議，由美與周邊主要國家提供北韓安全保證與經援，促成北韓改革開放，同時要求北韓完全放棄核武發展計畫，重返國際核不擴散機制，並接受嚴密的監管與查驗，及北韓是否願意完全放棄近 50 年的

<sup>96</sup> 徐緯地，〈朝鮮半島核危機的化解與半島走出冷戰〉。《國際政治》，2003 年 12 月，頁 86-88。

核武發展心血、北韓與美國是否會改變敵對立場、各主要國家間是否能採一致性的立場與行動落實協議,均有待觀察,否則此次核武危機絕不會是最後一次危機。