

焦點評析

歐巴馬政府之東北亞政策分析

Analysis on Obama Government's Northeast Asian Policy

李大中 *Da-Jung Lee*

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

*Assistant Professor of Graduate Institute of Int'l Affairs and Strategic Studies,
Tamkang University*

一、歐巴馬就任以來之朝鮮半島形勢

北韓議題在美國的東北亞政策中無疑居關鍵地位。在小布希 (George W. Bush) 總統任期結束之前，朝鮮半島情勢似呈現較為樂觀跡象，2008年6月，平壤方面向六方會談主席國北京提交核計劃申報書，並公開炸毀寧邊地區的核設施冷卻塔，而美國亦解除部份貿易制裁，並將北韓自支恐名單中除名。但此後出人意料的發展則是，在新任總統歐巴馬 (Barack Obama) 尚未就職前，北韓即以實際行動對美國與南韓施以下馬威，採取一連串的挑釁行動。2009年1月，北韓宣佈進入對南韓全面對抗狀態，隸屬勞動黨統戰部的祖國和平統一委員會發表聲明，宣稱廢止南北韓間所有關於解除政治軍事對立的協議，北韓軍高層進行搬風，原國防委員會副委員長與前總參謀長金永春次帥，獲任命為人民武力部部長，而原平壤衛戍司令李英浩大將，則被任命為總參謀長，此貳人均被視為金正日嫡系將領，且皆以實戰派著稱，故被外界解讀為刻意塑造臨戰氛圍，藉以向華府與首爾施壓。

2009年4月，北韓軍方以發射衛星火箭為名義，試射1枚大浦洞飛彈（飛越日本海），安理會一致通過主席聲明譴責此舉明顯違背安理會於2006年10月北韓首次核試後所作成的第1718號決議，¹而北韓的回應是重啓寧邊核設施的運作，進行廢燃料棒加工，提煉武器級的鈾，並宣佈退出六方會談進程，並將國際原子（IAEA）負責寧邊設施的查核人員與美方的技術專家，全數驅逐出境。

2009年5月，北韓進行第二次地下核試，安理會隨即於6月一致通過第1874號決議，擴大第1718號決議的制裁範圍，內容包全面禁止對於北韓出口軍火與原料（除小型與輕型武器以外）、並且要求各會員國於其領土、領海、領空以及公海，對於進出北韓之載運違禁貨物的可疑船隻進行盤查、停止向北韓提供信貸與金融支援以及設立監督執行成效的機制等等，同一時間，歐巴馬政府任命戈伯（Philip Goldberg）為大使級的履行1874號決議協調人（Coordinator for Implementation of UNSCR 1874），專司美方與各相關國家以及聯合國間的溝通、諮商與合作，目的在確保該決議的落實，對此，北韓官方重申不再重返六方會談的立場，除於該年7月與10月再度對日本海試射數枚短程導彈之外，並於9月致函安理會，揚言該國的濃縮鈾計畫已進入完成階段，此聲明意謂北韓擁有第二個製造核武之途徑，緊接著11月透過官方媒體證實，北韓已順利於該年8月完成8000支廢燃料棒的再處理作業，同一時間南北韓海軍於北方分界線海域交火，12月，美國的北韓政策特別代表（Special Representative for North Korea Policy）波斯沃斯（Stephen W. Bosworth）率領一支代表團飛抵平壤，就如何達成朝鮮半島非核化與北韓官員晤談，不過結局仍是以缺乏交集收場。

時序進入2010年，朝鮮半島局勢的緊繃程度不減反增，其中尤以南

¹ 第1718號決議旨在對北韓進行外交與經濟制裁，主要內容包括戰略物資與軍事裝備的禁運、凍結特定人士海外資產、奢侈品禁運以及旅行禁令等，在必要時，該決議亦授權各國對於北韓進出口貨物進行檢查，此外，亦要求北韓停止一切的核子發展與導彈計畫，放棄大規模毀滅性武器，並呼籲北韓撤回退出禁核擴散條約的聲明。

韓海軍天安艦於3月26日晚間於黃海水域遇襲沉沒事件之影響最為深遠，儘管南韓調查報告中的各項證據，均將元兇指向北韓的魚雷攻擊，但平壤方面不僅嚴詞否認，且宣稱將不惜一戰，以捍衛自身利益。2010年6月，歐巴馬宣布美國對於平壤的制裁期限將延長一年，兩個月後，歐巴馬簽署行政指令，進一步擴大對北韓的制裁，由美國財政部與國務院共同負責執行，主要內容是懲罰提供軍火、奢侈品以及非法金融服務予北韓高層的實體與個人，以防止平壤方面藉由走私毒品、洗錢與製造偽鈔等非法經濟與金融活動，獲取貨物與資金，總計有8個北韓企業與政府部門以及4位單位負責人列入名單之中，國務院亞太事務助卿侃貝爾（Kurt M. Campbell）於參院軍事委員會強調，新的方案可補強美國政府原有的制裁內容以及安理會第1718號與1814號決議，且其制裁標的並非針對一般北韓百姓，亦不會影響國際社會所進行的人道救援工作。

二、美國處理北韓問題的政策基調

自歐巴馬上任至今，華府處理北韓問題的基本立場並未改變，依然視六方會談為首要機制，除警告平壤方面必須節制與配合國際社會的要求外，並重申美國希望利用既有的六方會談架構解決問題，重點在於美國強調在作出任何重大決定前，必將先行與各主要國家與夥伴間，進行密切的諮商與溝通，事實上，近一年多來，華府的外交努力未曾間斷，目的除希望藉由與中國、俄羅斯、日本與南韓的高層官員的交換意見，凝聚五方的共識之外，也試圖塑造重啟六方會談的有利氛圍，例如由波斯沃斯與美方六方會談特使（Special Envoy for the Six-Party Talks）金成（Sung Kim）所組成的代表團，2010年9月中旬才剛結束於北京、東京與首爾的訪問（未來亦將造訪莫斯科）。² 由波斯沃斯於行程記者會的發言（包括與媒體的問

² 無獨有偶，2010年8月中旬，中國副外長暨朝鮮半島事務特別代表武大偉展開對北韓、南韓、日本與美國的4國行，據媒體報導，武大偉在與上述各國相關官員會晤時，曾提出中方的三步曲建議，即第一步是先由美方與北韓進行雙邊溝通與對話；第二步為召開六方會

答) 內容可清楚理解，目前歐巴馬政府處理北韓核問題的基本原則，包括以下數點：

其一是美國仍採取所謂的雙軌途徑，即一方面持續執行對平壤的制裁，包括支持安理會相關決議與各國自行採取的方案，另一方面，強調華府與平壤間的建設性溝通與對話大門，依然保持敞開。

其次，解除制裁的前提在於北韓對於棄核，必須有重大進展，而這部份應於談判桌上觸及，故以目前視之，討論解除制裁仍言之過早。

第三，美國對於重啓談判的態度絕非「為談而談」，至於是否進入談判進程，並非取決於五方的決定，而是北韓方面是否嚴肅與認真地看待此事，包括真誠承諾與具體作為在內。

最後，美國並不排斥北韓間進行直接溝通與對話，何況此情況在過去即有之，故美國於未來會根據實際需要作出判斷，重點是美國傾向以多邊模式，尤其是仰賴六方會談的既有架構處理朝鮮半島核議題。

對照歐巴馬與國務卿希拉蕊 (Hillary Rodham Clinton) 的政策聲明與公開發言，可發現美國對於平壤是採取協商與懲罰 (胡蘿蔔與大棒) 的互用策略，一方面持續施以適當壓力，另一方面保留必要彈性。如果平壤能夠徹底棄核，遵守安理會相關決議，同意接受與配合國際核查，重返核不擴散條約與六方會談的軌道，則華府願意與北韓討論解除制裁事宜，考慮推動兩國關係正常化，以永久和平條約取代朝鮮半島停戰協定，並提供必要的經濟與能源協助。但倘若平壤堅持不讓步，持續挑釁 (軍事攻擊、核爆、導彈試射等)，則美國與國際社會將不排除採取進一步懲罰措施，例如更苛刻與更廣泛的經濟與外交制裁。

有別於北韓希望透過關係正常化，實現無核化的訴求，歐巴馬政府強調朝鮮半島的無核化與北韓棄核，是實現華府與平壤關係正常化的重要前提，以形式而言，華府目前雖仍高舉六方會談大旗，但也不排除與北韓間

談的預備性磋商會議；至於第三步則是正式重啟六方會談。

直接對話的可能性，故美國對於北韓的政策立場，是硬中帶軟，其最終目的是希望緩和與穩住朝鮮半島的緊張局勢，設法讓六方會談回復常軌，發揮應有功能，進一勞永逸地「解決」而非僅「處理」朝鮮半島核問題。

三、其他重要議題面向

北韓問題深刻牽動東北亞地區的大國政治面貌，而歐巴馬政府北韓政策的成效，亦與兩韓關係的走向互為影響。李明博政府就任後曾提出「無核、開放、3000」之三原則，即以平壤是否全面放棄核子計劃，做為兩韓合作與和解的前提。如果北韓願意朝向改革開放的道路邁進，南韓將會協助北韓在10年內達到平均國民所得3000美元的目標。毫無意外，此舉引發金正日強烈反彈，將其解讀為首爾對平壤採取敵對政策的開端，故而兩韓關係於過去數年間不見起色，不僅官方對話中止，經濟合作範圍亦持續縮小，儘管首爾方面多次表明願意盡力幫助平壤融入國際，改善彼此關係，並希望在六方會談架構下，實現朝鮮半島的穩定、繁榮與無核化，且表示願意與北韓官員進行任何形式的對話，只要平壤方面願意在人道議題（南韓公民遭北韓特務綁架）上，予以正面回應，首爾將恢復對北韓的各項援助。然而平壤當局卻批判李明博自2008年初上台以來，一改過去金大中與盧武鉉時期的陽光政策與和解路線，轉而採取強硬姿態，此立場根本無利於局勢的和緩。但對李明博政府而言，鑒於北韓過去的反覆不定與輕信寡諾的記錄，基本上仍採取「視而不見」與「靜觀其變」之冷處理模式，故在相當程度上，南韓政府是將其北韓政策交付華府主導，而歐巴馬政府北韓政策的成效，當然也牽動未來兩韓關係的走向。

至於在北京與平壤關係的脈絡上，基於地緣因素、傳統邦誼及特殊革命情感，除政治外交上的維護外（天安艦事件為最明顯例證），中國向來是對此小老弟提供最多經濟援助（包括能源、糧食以及金援）的國家。雙方曾於1961年簽訂友好合作與互助協定，並作高層互訪頻繁，但平心而

論，對於一個被視為擁有較多籌碼，能夠影響金正日政權的崛起中大國而言，北京的角色卻格外敏感與尷尬，尤其是近年來金正日政權接二連三的躁進之舉，從武力恫嚇、多次導彈試射、兩度核試、一直到近來的天安艦事件等，導致某種程度而言，國際壓力是直接落至中國而非北韓肩上。眼前北韓對於中國而言未必是資產，卻可能成為沉重負擔。北京的立場相當明確，惟有確保東北亞的區域穩定，避免北韓政治體制的崩潰，或在朝鮮半島上出現不利於中方戰略佈局的政治版圖改變，方能符合北京的長程利益，因此在抑制平壤的核武發展議題上，北京與他國立場其實並無重大差異。中國在施壓之餘，主張聯合國應避免採取任何的軍事方案，保留外交斡旋空間，此為其真正的政策底線，一方面希望穩住局勢，避免任何危機或衝突升級至戰爭層級，另一方面北京領導人亦以自身發展經驗為例，希望北韓能夠自救自立，從根本上解決內部的經濟與民生困境。據媒體報導，傳聞在金正日於今年（2010年）5月與8月的兩度中國行當中，胡錦濤與溫家寶罕見地打破慣例，力促北韓實施改革開放政策。

四、總語

美國東北亞政策的最高指導原則是確保其區域影響力不墜。就歐巴馬政府的角視之，翻閱昔日記錄，金正日政權雖難以捉摸，基本上其行為仍可歸納成「製造危機、談判協商、妥協讓步、獲取報酬、推翻承諾、再度挑釁」的循環模式，亦即不斷施以衝突升級、核子勒索以及戰爭邊緣等策略，反覆操作，試圖極大化利益。觀察北韓目前所堅持的各項主張，包括「先改善美國與北韓關係，再解決核問題」、「讓整個朝鮮半島（不應僅針對北韓）進行全面性的核子核查」、「與美國平起平坐展開核武軍備管制談判」及「行動對行動、承諾對承諾」等訴求，無一不是爭取籌碼，希望達成經濟與政治上之目的，絕非真心誠意地看待棄核。就過去經驗視之，若不計北韓因素，六方會談的最大障礙，在於北韓以外的五方在朝鮮半島問題上的利益分歧，導致各方步調不一，無法齊心齊力。事實上，唯

一能夠真正滿足平壤當局所需要者，仍在於華府所提供的政策保證，包括不動武、承認其地位以及建立正式外交關係。但此並不意謂否定其他國家於能源協助、經濟支援、核查核以及確保履行等層面的重要性，其關鍵在於無論是在立場或行動上，五方必須維持高度的協調與合作，此為華府的第一要務。

不過對於美國現階段的東北亞戰略而言，有三項因素不能忽視，其一為區域內大國政治的微妙碰撞與變化，即美中關係以及日中關係目前均出現波折，前者主要是指天安艦事件已為美韓聯盟增添新的凝聚力，兩國自今夏開始所舉行的一系列聯合演習，主要包括7月於日本海舉行的代號為無畏精神(*Invincible Spirit*)以及8月的代號為乙支自由衛士(*Ulchi Freedom Guardian*)之美韓年度例行軍事操演，雖然主要的震懾對象為北韓，但因美方航母是否會進入中國黃海的爭議，被部份人士解讀為「項莊武劍、至在沛公」與「重現砲艦外交」，無可避免地對北京的地緣戰略利益造成擠壓。再加上兩國於南海議題的針鋒相對，美中互動近來出現高度競合，卻又經常峰迴路轉的現象，而後者導源於中國突破第一島鏈的動作頻頻，而日本則以強化其西南防禦部署加以因應防範，導火線則為今年9月大陸漁船於釣魚台水域的被扣事件，此外交角力雖暫告落幕，但相互種下的心結卻難以船過水無痕，也突顯兩國高層歷經數年的苦心經營，雙方的戰略矛盾其實未獲根本解決。其二則是今後平壤的動向，仍具高度不確定性與破壞力。一般的解讀是健康狀況堪慮之北韓最高領導人金正日(68歲)，其一切作為皆是替其27歲的三子金正銀之順利接班鋪路，布魯金斯中心東北亞政策研究中心主任卜睿哲(*Richard C. Bush*)於今年9月所出版一份報告中，曾評析在北韓權力轉移的過程中，其政治社會體制未必一定能夠平穩過渡，免於崩潰，因此金正日政權極有可能採取更進一步的冒進策略，鞏固繼任者的統治正當性。故期待平壤當局藉由棄核，換取國際社會所提供的經濟與政治利益，無疑是緣木求魚，而國際社會與五方之唯一機

會，可能是必須寄託於未來新的北韓領導班子，即年輕的金正銀以及輔佐的攝政團身上。美國與其他大國必須謹慎擬妥定短、中、遠程方案，為沒有金正日之後的平壤新局預作準備。³ 其三則是無論是華府或東京，都深刻體認美日同盟的地位仍無法被取代，因處理普天間美軍基地遷移議題的進退失據，在內外交迫下，鳩山內閣倉促辭職，而在新任首相菅直人上台後，美日關係已回復較為平穩的狀態，因應瞬息萬變的東北亞局勢，短期內美日同盟的重要性可能不減反增。

³ Richard Bush, "The Challenge of a Nuclear North Korea: Dark Clouds, Only One Silver Lining," http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/09_north_korea_bush/09_north_korea_bush.pdf