

## 學術論文

# 拜登執政以來朝鮮半島局勢之變化 與前瞻

---

## Changes and Prospects of the Situation on the Korean Peninsula since Biden took office

王蕭軻 *Wang Xiaoke*

吉林大學東北亞研究中心副教授

*Associate Professor of Northeast Asian Research Center*

*Jilin University*

朱一寧 *Zhu Yining*

吉林大學東北亞研究院博士候選人

*Ph.D. Candidate of the Northeast Asian Studies College*

*Jilin University*

### 摘要 / Abstract

拜登執政以來朝鮮半島繼續維持了僵局，但風險系數呈上升趨勢。美朝韓各方都釋放了對話的信號，卻都沒有採取具體的措施。拜登政府遲遲拿不出具體的政策方針，正在實質性地重演「戰略忍耐」。朝鮮方面雖然沒有恢覆核導試驗，但耐心正在不斷被消磨，正在回歸經濟建設與核武研發的並舉路線。考慮到明年韓國可能出現的政權更疊，倘若再失去文在寅政府的斡旋勸和，美朝關係和整個朝鮮半島局勢極有可能再回到2008-2016年間的惡化態勢。拜登政府還加大了對韓國的拉攏力度，美韓同盟得以鞏固。儘管韓國試圖與美國的對華政策保持一定的距離，但美國與韓國之間

對華政策的協作程度明顯好於特朗普時期。如果美國繼續施壓韓國加入對華遏制陣營，朝鮮半島和整個東北亞地區的安全局勢將更加不容樂觀。

Since Biden took office, the Korean Peninsula has still got stuck, but the risk is on the rise. Both sides have signaled talks, but none has taken concrete steps. The Biden administration, which has failed to come up with specific policies, is effectively repeating "strategic patience." North Korea has not resumed nuclear and ICBM tests, but the patience is waken and it is returning to the parallel route of economic development and nuclear weapons development. Given the possible regime change in South Korea next year, if lost the Moon Jae-in administration's mediation efforts, U.S.-North Korea relations and the overall situation on the Korean Peninsula are likely to return to the deterioration of the situation from 2008 to 2016. The Biden administration has also strengthened its efforts to draw South Korea over to its side, the U.S.-South Korea alliance has been solidified. Despite Seoul's attempts to distance itself from Washington's China policy, the degree of coordination between Washington and Seoul on China policy is significantly better than it was under Trump. If the United States continues to pressure South Korea to join the containment camp against China, the security situation on the Korean Peninsula and the entire Northeast Asia region will become more pessimistic.

---

**關鍵詞：**朝鮮核問題、美韓同盟、拜登政府、戰略忍耐

**Keywords:** North Korea nuclear issue, US-South Korea alliance, Biden administration, strategic patience

## 壹、美國的朝鮮半島政策調整

拜登就任美國總統後，美國的朝鮮半島政策進行了新一輪的調整。但這一調整過程極為緩慢，且表現出明顯的重韓輕朝傾向。拜登政府對修覆美韓同盟表現的較為積極，並加大了對韓日關係的調停力度，希望提高美日韓三邊兩同盟的協作效力。但拜登政府沒有采取任何將朝鮮拉入談判桌前的實際行動，導致美朝關係遲遲打不開局面。

### 一、拜登政府的對朝政策調整

拜登政府在 2021 年初曾傳達出希望對話解決朝核問題的意願，並計劃通過美日韓三方合作同朝鮮就朝核問題直接談判，以塑造「和平領導人」的形象。但受阿富汗事態演變、新冠疫情長期化與美國國內經濟鈍化等因素的影響，其對朝鮮的關注逐漸降溫。<sup>1</sup> 即便是在朝鮮不斷試射新型導彈的情況下，拜登政府對朝鮮的反應也「相當冷靜」。2021 年 3 月 21 日，朝鮮試射遠程巡航導彈，拜登政府表態稱，「朝鮮此舉並沒有違反聯合國安理會相關決議」，且「朝鮮沒有關閉對話解決的大門」。<sup>2</sup> 3 月 25 日，朝鮮試射新型短程彈道導彈。拜登在 3 月 26 日的記者招待會上稱，「朝鮮此舉違反了聯合國安理會第 17 和 18 號決議」，但同時指出「外交解決仍然有可能」。<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 〈[특과원 리포트] “北 내버려 두라”는 美의 속내〉，

《朝鮮日報》，2021 年 11 月 8 日，[https://www.chosun.com/opinion/correspondent\\_column/2021/11/08/ULWTP3GNXNBRBKKJXQ2PLQOD7Y/](https://www.chosun.com/opinion/correspondent_column/2021/11/08/ULWTP3GNXNBRBKKJXQ2PLQOD7Y/)。

<sup>2</sup> “North Korea conducted short-range missile test,” *The Korea Times*, (March 24, 2021), [http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/03/103\\_305992.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/03/103_305992.html)。

<sup>3</sup> “Remarks by President Biden in Press Conference,” *The White House*, (March 25, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/25/remarks-by-president-biden-in-press-conference/>。

2021年4月底，拜登政府宣布完成對朝政策評估，並通過幾次公開聲明透露了其對朝鮮的態度及政策路線。白宮新聞秘書普薩基表示，拜登政府尋求以「務實方式」對朝展開外交，不會聚焦實現一個「大交易」，也不會依賴「戰略耐心」，政策目標是「朝鮮半島完全無核化」。她還表示：「我們已經並將繼續在此過程中的每一步與韓國、日本和其他盟國和夥伴進行磋商」。所謂的「大交易」（*grand bargain*）即特朗普政府的對朝政策，「戰略耐心」（*strategic patience*）則指向奧巴馬政府。拜登稱自己的對朝政策是「外交和嚴厲威懾」的結合，反對特朗普個人風格濃烈的對朝接觸，也反對奧巴馬政府放任自流的做法，選擇了前兩任總統政策中間的路線，強調以「分階段協議和務實的方式（*a calibrated, practical approach*）」尋求與朝鮮展開外交。即可以理解為「部分制裁緩和（*partial sanctions relief*）的漸進式過程（*incremental process*）」，相較於自上而下（*top down*），更傾向自下而上（*bottom up*）的接觸方式。

2021年5月3日，美國國務卿布林肯在G7會議上表示，拜登政府對朝政策旨在通過外交途徑實現朝鮮半島無核化，希望朝鮮抓住這一機會。美方將在未來數日或數月內繼續關注朝鮮的言語與實際行動，而是否響應這種外交努力取決於朝方。5月5日G7會議結束後，布林肯再次向媒體表示，美國的目標是完全實現朝鮮半島無核化。5月21日，拜登與到訪的韓國總統文在寅進行會晤，雙方均表示願意與朝鮮進行外交接觸，並表示將在朝鮮半島無核化問題上採取務實舉措緩和緊張局勢。拜登甚至表示，不排除在一定條件下與朝鮮領導人會面。此外，拜登宣布任命負責東亞與太平洋事務的代理助理國務卿金成（*Sung Kim*）出任朝鮮事務特別代表，以推動美朝間的外交接觸。金成曾在奧巴馬政府中出任朝鮮問題特使，並協助完成特朗普與朝鮮最高領導人金正恩的會晤。

從政策實踐來看，拜登政府並沒有將朝鮮問題放到優先考慮的議事日程中來，其對朝政策路線僅僅停留在框架和概念的階段，沒有提出讓朝鮮重返談判桌的具體行動計劃。這些框架和概念只是民主黨對朝政策的一貫

原則，2020 年 8 月民主黨公布的綱領就強調與盟友合作，並對朝鮮保持警惕和威懾。<sup>4</sup> 對於美國政策制定者而言，朝核問題已然是不可否認的現實，朝鮮政權處於適當管理之下，就不是「優先懸案」。如果拜登政府的目標停留在這種水平上，別說是「棄核」，「核凍結」也會變得遙不可及。

整個冷戰時期，印度和美國、蘇聯的關係直接影響了 1991 年之前印度的經濟政策和經濟佈局。而西部沿海地區作為印度歷來與西方國家聯繫的前地，在冷戰時期奠定了經濟迅速發展的基礎和具有競爭力的經濟結構。

## 二、拜登政府的對韓政策調整

2021 年 2 月 4 日，拜登就任美國總統之後美韓兩國領導人進行了首次通話，就進一步升級韓美同盟進行了討論，並表示將為朝鮮半島的和平攜手合作。隨後青瓦台稱兩國首腦決定「盡快」討論朝核問題，但美國白宮的聲明卻將這一內容省略。2021 年 3 月 18 日，美韓進行了拜登上台後的第一次高層戰略對話，即「外長+防長」（2+2）會談，就防衛費分擔、戰時作戰指揮權移交、韓美聯合演習以及韓美同盟的未來藍圖進行了探討。<sup>5</sup> 會談後的聯合聲明稱，朝鮮核問題是韓美同盟中需要優先解決的問題，兩國致力於反對損害和削弱基於規則的國際秩序的所有行為，並達成「應在完全協調的對北戰略基調下進行處理」的共識。<sup>6</sup> 但是，美國國務卿布林肯和防長奧斯汀在會談中曾反覆提及中國帶來的挑戰，韓國外長鄭義溶則表示，讓韓國在中美之間選擇任何一方根本不可能，也不可取。

<sup>4</sup> “PARTY PLATFORM THE 2020 DEMOCRATIC PLATFORM,” *The Democratic National Committee*, <https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/>.

<sup>5</sup> 김도희, 〈한미 외교·국방장관(2+2) 회의의 주요 내용과 쟁점 및 과제〉, [R]서울:국회입법조사처, 2021년 04월 02일, 제 191호: 14.

<sup>6</sup> “Joint Statement of the 2021 Republic of Korea-United States Foreign and Defense Ministerial Meeting(2+2),” *U.S. DEPARTMENT of STATE*, (March 18, 2021), <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>.

而對於拜登政府而言，朝鮮半島問題並不處於待辦事項清單的最前列。相比之下，文在寅政府更迫切地希望在韓朝關係上有所突破，謀求盡快與朝方展開外交對話並朝著構建半島和平機制方向努力，從而在所剩無幾的任期內留下更多的政治遺產。拜登政府則才開始制定短則 4 年，長則 8 年的執政規劃，並希望贏得 2022 年中期選舉。因此拜登政府標榜「面向中產階級的外交」，其對於國內事務的關注度必然優先於外交事務。<sup>7</sup> 這種時間表上的差異使得美韓就朝核問題合作變得更加困難。<sup>8</sup> 2021 年 4 月 15 日，美國國會跨黨派機構湯姆·蘭托斯人權委員會就韓國《禁止散發反朝傳單法》舉行聽證會，美國國會以韓國人權問題為主題舉行聽證會的做法極為罕見。<sup>9</sup> 會上譴責該法案的意見占據上風，理由在於該法限制了韓國民眾的言論自由，可能會阻礙增進朝鮮人權所作的努力。而美國如此大力加強對朝鮮的人權外交，反而會進一步影響朝韓互信，也將鼓勵韓國國內反朝團體的活動。<sup>10</sup>

此外，美國加大了對韓日關係的調停力度，希望提高美日韓三邊兩同盟的協作效力。2021 年 4 月 2 日，美國國家安全事務顧問傑克·沙利文、日本安全保障局局長北村滋和韓國國家安保室室長徐薰舉行了美日韓首次三邊國家安全顧問會談，明確了保障半導體供應鏈安全的重要性，著手聯合日韓整合全球半導體產業鏈，隨後的美日、美韓首腦會談也都簽署了半導體產業鏈合作協議。<sup>11</sup> 5 月 5 日，美國國務卿布林肯在倫敦會見了日本外相茂木敏充和韓國外長鄭義溶，希望促進三邊團結並討論了對朝鮮

<sup>7</sup> 차두현, 〈미국 바이든 행정부 시대 미중 전략경쟁과 한국의 선택 연구〉, [C]서울:대외경제정책연구원, 2021년 7월 15일: 336.

<sup>8</sup> 신범철, 〈바이든 시대 북핵문제와 남북관계: 전략과 방향〉, [C]서울:동아시아재, 2021년 3월 2일, p. 4.

<sup>9</sup> 〈美國國會開聽證會討論韓國禁發對朝傳單〉, 《韓聯社》, 2021年4月16日, <https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210416001700881>。

<sup>10</sup> 李楠, 〈朝鮮半島南北關係改善的條件與願望〉, [C].미중 경쟁시대의 동북아 정세와 한반도.경남대:극동문제연구소국제학술회의, 2021年7月15日: 94。

<sup>11</sup> 孫茹、王付東, 〈美韓同盟涉華合作〉, 《現代國際關係》, (2021年第8期)。

核計劃和彈道導彈計劃的共同關切。三國外長重申將致力於在朝鮮半島無核化以及其他共同關心的問題上開展協調一致的三邊合作，明確表示包括朝鮮在內的聯合國會員國應全面執行聯合國安理會有關決議。<sup>12</sup> 在此後的大半年時間里，美日韓情報部門、外交部門首長又進行了多次會晤。

韓國方面雖然也多次表達了對美日韓三邊合作重要性的肯定，並稱韓日合作對實現韓半島乃至東北亞穩定與和平尤為重要，但韓日間的對立根深蒂固，美日韓三國的步調很難協調一致。在涉華問題上，韓國一直在避免和美日站在同一戰線。在《終戰宣言》等問題上美韓也存在分歧，傑克·沙利文在 10 月末舉行的新聞發布會上，就有關《終戰宣言》的提問表示：「韓美兩國可能就有關終戰宣言的各項措施的排序、時間和條件持有不同的觀點。」韓媒分析稱，拜登政府必然會對文在寅不斷提議宣布戰爭結束而感到負擔，因為美韓兩國對於終戰宣言實效性的見解有很大的差異。<sup>13</sup>

拜登執政以來，美韓同盟縮小了隔閡，加強了凝聚力，美韓就朝核問題、尖端制造領域供應鏈問題達成多項共識，全面戰略同盟關係得以鞏固。但縱使美韓雙方雖然都希望修覆和發展盟友關係，彼此的需求依然存在著錯位。美國希望韓國在解決朝鮮核問題上繼續發揮作用，更希望韓國成為其遏制中國的重要助手。然而韓國則謀求美國繼續推進對朝緩和政策，在安全、經濟上繼續支持韓國發展，卻極力避免卷入中美競爭的漩渦之中。

---

<sup>12</sup> 《韓美日三國外長今將在倫敦舉行會談》，韓聯社，2021 年 5 月 5 日，  
<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210505000500881>。

<sup>13</sup> 〈美 마이든도, 日 기시다도 文대통령 외면... 정상회담 결국 불발〉, *New Daily*,  
(November 3, 2021),  
<https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2021/11/03/2021110300180.html>.

## 貳、美韓朝互動態勢的變化

相比特朗普時期隨意的、總統個人意志發揮重要作用的朝鮮半島政策，拜登政府同朝韓間的互動態勢正回歸專業與傳統。但同時，拜登政府的政策也更顯僵化。在此情況下，朝鮮的無核化意志持續被削弱。韓國雖然不斷試圖打開僵局，但文在寅政府既沒有調動美國的能力，也不具備在朝韓關係上放手一搏的現實條件。且朝鮮將美國視為主要交涉對象，對韓、對美政策趨於強硬，朝鮮半島局勢不容樂觀。

### 一、美朝關係：陷入危險平衡的僵局

2021年初，朝鮮召開了勞動黨第八次代表大會，對國家安全及外交戰略進行了調整。金正恩在報告中用大量篇幅介紹了核武器研發取得的成就，並提出要繼續開發戰術核武器、超大型核彈頭等武器，而七屆三中全會提出的「集中一切力量進行社會主義經濟建設」的路線沒有被重提。在對外政策上，朝鮮明確把美國定位為其「革命發展的基本障礙、最大主敵」，認為無論美國由誰掌權，其對朝政策的本質是不變的，強調朝鮮對外政治活動的焦點是制服美國。同時，朝鮮指出，建立新的朝美關係的關鍵在於美國取消對朝敵視政策，將本著「以強對強、以善對善的原則同美國打交道的立場」。<sup>14</sup>

2021年以來，朝鮮的對美態度日趨強硬。2021年3月21日，朝鮮發射巡航導彈，3月25日又試射短程彈道導彈，以此作為其公民被馬來西亞引渡到美國，以及聯合國人權理事會通過朝鮮人權決議的回應。4月底拜登政府公布其對朝政策路線後，朝鮮對美國的期望基本上落空。朝中社於5月2日發表了外務省美國局局長權正根的談話，該談話指出，「美國始終以前所未有的惡劣的對朝敵視政策和核恐嚇威脅我們，反而將我們的自

---

<sup>14</sup> 《對話對抗兩手準備 朝美關係何去何從》，新華網，2021年6月18日，  
[http://www.xinhuanet.com/asia/2021-06/18/c\\_1127576307.htm](http://www.xinhuanet.com/asia/2021-06/18/c_1127576307.htm).

衛的遏制力詆毀為『威脅』，這簡直荒謬絕倫。」他警告，朝鮮將採取相應措施，「美國將面臨非常嚴重的情況。」<sup>15</sup> 6月17日舉行的第三屆北韓勞動黨中央委員會第八屆第三次全體會議上，金正恩表示已經對拜登政府的對朝政策進行了探討，強調對話和對決都要做好準備。<sup>16</sup> 朝鮮最高領導人金正恩的胞妹、勞動黨中央委員會副部長金與正和外務相李善權分別於6月22日、23日發表談話，斷然否認與美國接觸的可能性。金與正22日通過朝中社發表談話稱，聽聞美國總統國家安全事務助理將朝鮮勞動黨八屆三中全會闡明的對美立場稱作「有趣的信號」，這是錯誤期待。金與正說，朝鮮有句俗話叫「解夢比做夢好」，美方好像朝著自我安慰的方向理解朝方的對美立場。抱有錯誤的期待定將帶來更大的失望。<sup>17</sup> 外務相李善權23日發表談話稱，朝鮮不考慮同美國進行任何接觸以及有關接觸的可能性，再次確認了金與正前一天發表談話明確回絕美國提議對話的立場。對此，美國國務院發言人內德·普賴斯就22日金與正談話表示，美國對朝政策的目標在於解決而不在於敵對，美國仍希望朝鮮對美國的接觸提議做出積極回應。美國為應對朝鮮的核威脅，已做好同朝鮮進行原則性協商的準備。<sup>18</sup>

8月10日，美韓啟動了年度聯合軍演，遭到了朝鮮的強烈反對。金與正再次發表談話，稱這次軍演「是美國企圖用實力扼殺我們國家和對朝敵視政策的最集中表現」，美國政府所說的「外交接觸」和「不設前提條件的對話」只不過是意在掩飾其侵略本色的偽善而已，「只要美軍駐紮在南

---

<sup>15</sup> 《朝鮮回應拜登涉朝言論：美國會面臨非常嚴重情況》，中新網，2021年5月2日，<https://www.chinanews.com.cn/gj/2021/05-02/9469188.shtml>。

<sup>16</sup> 이승현.이승열.김도희, 〈바이든 정부의 대북정책과 한반도 평화프로세스 전망〉, [R]서울:발행처 국회입법조사처, 2021年8月5日:1。

<sup>17</sup> 〈詳訊：金與正稱美國就朝鮮對美政策抱有錯誤期待〉，《韓聯社》，2021年6月22日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210622004200881>。

<sup>18</sup> 〈詳訊：朝外務相稱不考慮與美國的任何接觸〉，《韓聯社》，2021年6月23日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210623009100881>。

朝鮮，就絕對不能排除周期性惡化朝鮮半島局勢的禍根。」<sup>19</sup> 9月，朝鮮繼續試射遠程巡航導彈和短程彈道導彈，朝鮮大學院大學教授金東燁對此指出，從軍事技術角度來看，朝鮮此次試射導彈的目的可能是為了修改和完善3月25日試射的彈道導彈的性能。對於朝鮮發射彈道導彈，美國一貫除了口頭上的譴責沒有其他實質上的回應，實際上「默許」了朝鮮的行動。<sup>20</sup>

總體看來，拜登政府對朝政策框架與奧巴馬時期的「戰略忍耐」並無特別大的區別，而朝鮮方面正在對此失去耐心。美國在西太平洋地區的首要戰略目標是遏制中國崛起，對朝政策更傾向於危機管理而不是解決問題。與以往不同的是，面對嚴峻的新冠肺炎疫情，朝鮮雖然處境艱難，但貿然採取強硬措施顯得不合時宜，容易面對更加孤立無助的局面。再加上核試驗的實際價值正在隨著其核技術的成熟而遞減，使得朝鮮並沒有關閉與美對話的大門。朝鮮方面多次由金與正來表態，其特殊身份既足以表達朝鮮高層對美的強硬立場，也為金正恩採取轉圜舉措留下了空間。不過，美朝關係的這種僵局是一種危險的平衡，如果各方都不採取實質性的措施，必然會醞釀更大的危機。

## 二、美韓關係：鞏固的全面戰略同盟

拜登執政以來，美韓同盟得到顯著鞏固。美韓同盟早已不再侷限於應對朝鮮半島安全風險的軍事同盟，其合作的內容範疇與地理範圍早已從半島擴展到全球。2021年以來，美韓通過首腦會晤、高層對話繼續鞏固和發展這種趨勢，兩國共同確認雙方合作將覆蓋價值觀、國際規範、經濟、公共衛生等多個領域。<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> 〈金與正譴責韓美舉行聯合軍演〉，《人民網》，2021年8月11日，  
<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0811/c1011-32189169.html>。

<sup>20</sup> 〈朝鮮連續試射巡航導彈和彈道導彈，為何在三月和九月進行相似的試射？〉，《韓民族日報》2021年9月16日，<http://china.hani.co.kr/arti/northkorea/10221.html>。

<sup>21</sup> 김기정, 〈2021년 한미정상회담과 한국외교의 비전: 외교유연성의 전략적 과제를

2021 年 5 月 22 日，韓國總統文在寅訪問美國，成為拜登上台後第二位訪問美國的外國領導人。在這次會晤中，美韓雙方就朝鮮半島問題，重申了堅決實現朝鮮半島無核化的目標。拜登甚至在記者會上表示，他願意在條件允許的情況下與朝鮮最高領導人金正恩會面。文在寅也表示，實現朝鮮半島徹底無核化是韓美最緊迫的共同任務，在這個問題上韓國將同美國緊密合作。<sup>22</sup> 拜登承諾對於文在寅政府持續推進對朝緩和政策的支持，被韓國視為文在寅此行的重要成果。

美韓雙方還決定在醫藥、半導體、電動汽車電池等尖端製造領域建立穩定供應鏈，並加強在民間太空探索、6G、氣候危機、綠色能源領域的合作關係。兩國「決定構築以美國先進技術和韓國生產力相結合的韓美疫苗全球全面夥伴關係」。<sup>23</sup> 美國承諾對韓國提供疫苗支持，表示將為 55 萬韓國軍隊提供新冠疫苗，助力韓國作為世界第二大醫藥產能國家獲得疫苗中心國的地位。而韓國重要的半導體生產商三星、現代、SK、LG 四大集團隨同文在寅訪美，並在美韓商務圓桌會議上發布對美投資計劃，攜手獻上總計 394 億美元「大禮」。美韓還同意深化太空領域的合作，決定在朝鮮半島上空部署韓國全球定位系統（KPS），提供獨立的導航定位和授時信息，加強其與 GPS 的共存性和互動性。

此外，拜登政府通過賦予韓國「導彈主權」，既鞏固了同盟關係，又達到了利用盟友力量制華的目的。在此次首腦會晤中，美韓雙方決定終止限制韓國彈道導彈發展的《美韓導彈指南》。這份文件於 1979 年簽署，美國承諾轉讓導彈技術，韓國則承諾彈道導彈射程和載荷分別不超過 180 公里和 500 千克。後經多次修訂，指南中導彈射程上限提高至 800 公里，載荷上限則被解除。而指南的終止意味著韓國可以無限制發展彈道導彈技

---

중심으로〉, <http://www.inss.re.kr/upload/bbs/BBSA05/202107/F20210709105856338.pdf>。

<sup>22</sup> 〈拜登首晤文在寅成果幾何〉,《新華網》,2021 年 5 月 22 日,  
[http://www.xinhuanet.com/world/2021-05/22/c\\_1127479428.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-05/22/c_1127479428.htm)。

<sup>23</sup> 〈문 대통령·바이든, 한미정상회담 공동 기자회견 (전문)〉, YTN, 2021 年 5 月 2 日,  
[https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_202105220713257605](https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202105220713257605)。

術，即韓國獲得「導彈主」，韓國稱這是體現韓美同盟緊密性的實質性舉措。但實際上，由於戰時作戰指揮權在美軍手中，韓國的中導必然也服務於美軍的戰略目的，韓國只是被推倒了中美對峙的前沿。<sup>24</sup>

韓國也對美國的全球和地區戰略表達了一定程度的支持，主要表現為在涉華問題上對美國的配合。在韓美首腦會談後的聯合聲明中直接提及了台灣問題、南海問題以及美日澳印四國對話機制（QUAD）問題。聲明中稱，「拜登總統和文在寅總統強調了維護台灣海峽和平與穩定的重要性」，致力於「維持」一個包容、自由和開放的印度 - 太平洋地區，雙方承諾維持南海和其他地區的和平與穩定、合法的自由貿易以及包括航行和飛越自由在內的對國際法的尊重。<sup>25</sup> 韓國還稱認識到包括 QUAD 在內的開放、透明、包容的地區多邊主義的重要性，但並沒有表示要加入。10 月 31 日，文在寅出席了美國總統拜登主持的「供應鏈恢復能力相關全球峰會」，此峰會旨在應對後疫情時代下迅速復甦的消費投資需求同全球供應鏈恢復力不足的矛盾。對此，韓媒分析稱，文在寅出席此次會議是在中美競爭狀況下表現出站在美國一邊的姿態。<sup>26</sup> 12 月 9 日至 10 日，文在寅還應邀出席了拜登政府通過視頻舉行「民主峰會」，該峰會聲稱要團結全世界民主主義國家對抗權威主義體制，<sup>27</sup> 實為討論共同牽制中國和俄羅斯的活動。

---

<sup>24</sup> 〈미사일지침종료, 정갈기빼할일인가?〉, 자주시보, 2021 年 6 月 23 日, <http://www.jajusibo.com/55936>。

<sup>25</sup> “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” THE WHITE HOUSE (May 21, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>.

<sup>26</sup> 〈문대통령, 바이든 주재 '공급망 회의' 참석... 中 견제 동참?〉, 뉴스핌, 2021 年 11 月 1 日, <https://m.newspim.com/news/view/20211101000004>。

<sup>27</sup> 〈바이든, 中·러 견제 정상회의에 한국도 불렀다〉, 《朝鮮日報》, 2021 年 11 月 8 日, [https://www.chosun.com/international/international\\_general/2021/11/08/FUJ215NPTJDQTLH4PRFZJFQ5MI/](https://www.chosun.com/international/international_general/2021/11/08/FUJ215NPTJDQTLH4PRFZJFQ5MI/)。

### 三、朝韓關係：囿於結構性限制下的顯著倒退

自 2019 年以來，朝鮮核問題開始進入僵持階段。2020 年的美國總統大選和新冠肺炎疫情的大流行使得這種僵持態勢一直在延續，但美國對朝鮮的經濟制裁始終沒有放鬆，朝鮮面臨的困難局面也絲毫沒有得到緩解。拜登政府上台後，遲遲拿不出具體的對朝政策措施，朝鮮的不滿情緒在持續發酵。在這種局面下，韓國也難以突破美國的限制，無法實現朝韓關係的突破，朝韓關係也出現了顯著倒退。在新冠疫情的背景下，韓國也幾次向朝鮮表達了善意，提出了防疫合作、人道主義合作等建議。但朝鮮認識到韓國無力在核問題上突破美國的限制，並不把韓國作為主要談判對象，對韓姿態愈發強硬。韓國文在寅政府也十分期待能在任內打破對朝外交僵局，抓住最後一年時間留下重要政治遺產。

在 2021 年初，韓國文在寅政府就透露新年對朝工作計劃，稱將努力恢復兩國間聯絡渠道，力爭重啟韓朝對話、朝美對話，推動朝鮮半島和平進程取得實質性進展。並將 2021 年韓國統一部主要政策推進計劃制定為：「通過推進朝鮮半島和平進程，實現無核化和平機制取得進展」、「推進共存與和平的朝鮮半島生命安全共同體」、「活躍朝韓交流合作」、「推進 DMZ 地帶和平化，增進邊境地區和平」、「南北關係制度化和制定可持續的政策推進基礎」，<sup>28</sup> 以再次重新啟動朝鮮半島和平進程。文在寅 1 月 21 日在青瓦台主持國家安全保障會議全體會議時表示，希望各部門為打破朝美、韓朝關係面臨的僵局，「全力以赴」。文在寅認為，實現朝鮮半島的和平繁榮是韓民族的宿願，韓國政府將同美國拜登政府聯手，加深合作推動朝鮮半島和平進程。此後，韓國又多次呼籲朝方重回對話。

然而，韓國所期望的建立和平繁榮的半島政策與朝鮮以生存戰略為主的方向設定存在層次上的差異。在 2021 年初召開的勞動黨八大上，朝鮮

<sup>28</sup> 〈남북 접경협력 본격화...DMZ 세계유산등재 추진〉, 이데일리, 2021 年 1 月 21 日, <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=04332886628920016&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>。

一方面抨擊韓國沒有解決根本性問題的立場和態度，對朝韓防疫合作、人道主義合作等「非本質性問題」表現出不感興趣的姿態。另一方面，朝鮮也強調南北關係能否得到恢復並重啟，完全取決於韓國的態度和付出。朝鮮對文在寅政府報以了期望，稱根據韓國的態度，將來南北關係有可能重返和平繁榮的新的出發點。但隨著美韓軍演的啟動，朝韓關係並沒有如所希望的那樣升溫。

從 4 月份開始，朝韓關係出現了一定程度的緩和，金正恩與文在寅進行了多次信件往來。尤其是在文在寅訪美之後，朝鮮對韓國的斡旋給予了一定程度的期待。在韓美首腦會晤後，韓國統一部部長官李仁榮表示，韓美首腦會談時就尊重《韓朝板門店宣言》和《朝美新加坡宣言》達成共識，為韓朝美對話重啟提供了有利條件。他強調，各方應主動營造對話氛圍，打破當前的僵局，並敦促朝方盡早重返對話軌道，當務之急是韓朝盡快恢復聯絡渠道。<sup>29</sup> 對此，朝鮮做出了積極回應。7 月 27 日，朝韓共同宣布重啟去年 6 月被朝鮮切斷的通訊熱線。朝鮮方面稱，「根據最高領導人之間達成的協議，南北雙方從 7 月 27 日 10:00 起重新開通所有朝韓聯絡熱線」，「領導人同意在恢復互信和促進和解方面邁出一大步」。<sup>30</sup>

但朝韓關係依舊受制於朝美關係的僵局和美韓同盟的結構性限制。拜登政府強調盟友的作用，重視美韓聯合軍演的重要性。美國國防部認為，美韓聯合軍演是確認兩國聯合準備態勢的核心手段。而韓國方面對待演習的態度也十分矛盾，文在寅政府既不希望這次軍演破壞略有緩和的朝韓關係，但又希望能推進收回戰時指揮權的進程，而進行聯合軍演是評估韓軍是否具備完全作戰能力的必要條件。不僅朝鮮對軍演的舉行表示了強烈抗議，包括韓國執政黨共同民主黨議員和無黨派議員在內的 74 名議員也主

---

<sup>29</sup> 〈韓統一部長官：韓朝美對話大格局發生變化〉，《韓聯社》，2021 年 6 月 25 日，  
<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210625004000881>。

<sup>30</sup> “North and South Korea restore hotline after a year,” *BBC News* (July 27, 2021),  
<https://www.bbc.com/news/world-57979937>。

張取消軍演。隨著 8 月 10 日聯合軍演預演的正式開始，朝鮮方面再次中斷了朝韓聯絡電話。朝鮮方面此前曾警告此次軍演「將成為使北南關係的前進道路更加模糊的無趣的前奏曲」，指責韓國錯過了一個改善關係的機會。

總體而言，朝鮮在對韓國保持警惕與懷疑的同時，仍試圖維持必要的聯繫。而韓國方面也在力避與朝鮮針鋒相對，積極尋求對朝鮮關係的突破口。但新冠肺炎疫情增加了朝韓重啟對話與合作的變數，考慮到朝鮮正在進行疫情「超級防控」階段，目前很難進行頻繁的國際交往，這使得原本就受制於美國的結構性困境更難取得些許的突破。

### 參、朝鮮半島局勢的發展趨勢

拜登執政以來，美朝韓各方都釋放了對話的信號，但都沒有採取具體的措施。拜登政府承諾採取包括外交手段在內的「切實可行且經過調整的方法」來說服朝鮮放棄核武器和彈道導彈項目，但卻始終如霧裡看花，遲遲拿不出具體的政策方針。在朝鮮做出「對話和對抗」兩手準備的表態之後，美國朝鮮問題特使金成提出「隨時、隨地、無條件」與平壤方面會晤。然而，金成同時表示，「我們將繼續執行聯合國安理會針對朝鮮的所有決議」，「我們還敦促聯合國成員國，特別是聯合國安理會成員國，也採取同樣行動，應對朝鮮對國際社會構成的威脅。」<sup>31</sup> 在這種情況下，金成希望朝鮮積極回應美國的邀請以及美國提出的在任何時間、任何地點、無條件會晤的提議，顯然是不切實際的。

考慮到美朝對峙的態勢，面對朝鮮不斷增強的核能力，拜登政府不太可能公開宣布回歸到過去的「戰略忍耐」路線。但是，美國的對朝政策時

---

<sup>31</sup> 〈美國朝鮮問題特使：願「隨時隨地、不設先決條件」與朝方接觸〉，《澎湃新聞》，2021 年 6 月 21 日，  
[http://m.thepaper.cn/kuaibao\\_detail.jsp?contid=13234070&from=kuaibao](http://m.thepaper.cn/kuaibao_detail.jsp?contid=13234070&from=kuaibao)。

機已經發展為「戰略忍耐 2.0」。如果拜登政府再次陷入朝鮮會自行崩潰的迷思，朝鮮半島局勢將會變得不容樂觀。再考慮到明年韓國可能出現的政權更迭，如若再失去文在寅政府的斡旋勸和，美朝關係和整個朝鮮半島局勢極有可能再回到 2008-2016 年間的惡化態勢。加之中美戰略競爭的激化和新冠疫情的長期化的影響，朝核問題解決的關鍵方中美均無法把朝鮮無核化放在政策的優先位置加以推進。對於美國而言，其對朝政策的作用僅在於使朝韓關係的改善和溝通維持在朝鮮不進行軍事挑釁的水平上，避免其成為美國中期選舉和大選的障礙。美國朝野不再討論朝鮮無核化的議題，認為將無核化作為對朝政策目標不具現實可行性。這也在某種程度上印證了朝鮮想要達成的朝核既成事實化戰略取得暫時性的成功。<sup>32</sup>

預計未來拜登政府將保持美國對朝外交的傳統做法：即繼續對朝鮮實施制裁的同時留下對話的可能性，排除軍事選擇的同時尋求外交解決方案。並在此基礎上繼續保持戰略模糊性，只介紹對朝政策調整的原則與基調，保留採取先發制人的行動，專注於局勢管理，等待朝鮮的態度轉變。回顧拜登上台後的對朝政策，始終在對話與制裁兩端徘徊，既希望對話又不在制裁問題上鬆口，這種毫無實質意義的外交辭令顯然不能帶來美朝關係的實質性變化。而朝鮮方面雖然沒有恢復核導試驗，但耐心正在不斷被消磨。從朝鮮勞動黨八大的內容來看，朝鮮重回經濟建設與核武器並進路線的意味已經非常明顯，經濟自力更生和開發尖端戰略武器正在成為朝鮮新的政治話語。特別是在美韓 8 月份重啟軍演之後，金與正的幾次強硬表態說明，朝鮮加速開發尖端戰略武器的意志已經非常堅決。

在對韓政策方面，拜登政府加大了對韓國的拉攏力度，美韓同盟得以鞏固。拜登政府在外交安保政策上提出「恢復美國領導力」，活躍於多邊外交、強調恢復在國際機構的影響力、加強同盟及民主主義國家間的聯合等。儘管美韓間仍存在戰時作戰指揮權轉換、駐韓美軍重新調整、對華政

---

<sup>32</sup> 이정철, 〈미중 경쟁시대의 동북아 정세와 한반도〉, [C]경남대:극동문제연구소국제학술회의, 2021 年 7 月 15 日: 65。

策調整、通商問題、對朝外交調整等重要分歧，<sup>33</sup> 但兩國對華政策的協作程度明顯穩固於特朗普時期。不過倘若美國繼續要求韓國配合其對華遏制戰略，也會對朝鮮半島局勢產生負面影響。拜登政府加強與盟友的關係來抗衡中國的戰略框架已經非常清晰，縱然包括韓國在內的一些盟友試圖與美國的對華政策保持一定的距離，但拜登政府將人權、價值觀等與同盟關係聯繫在一起，強調所謂的「民主同盟」，這種敘述話語得到了韓國的歡迎。這實際上是一種非常危險的情形，因為意識形態的衝突更加不可調和。如果美國繼續施壓韓國加入美日澳印四國機制，組建亞洲小北約，朝鮮半島和整個東北亞地區的安全局勢將不容樂觀。

從朝鮮的反應方面來看，朝鮮雖然沒有對拜登政府空洞的政策做出強烈反應，但無核化的意志已經被嚴重削弱，其未來採取強硬措施的動機不斷加強。考慮到金正恩在勞動黨第八次大會上正式表示要開發戰術核武器，朝鮮極可能顯示出相關行動，如果膠著局面繼續深化，朝鮮高強度戰略挑釁的可能性將大大增強。從歷史經驗來看，當美朝會談停止時，朝鮮都會強化核導的研發與生產。如 2009-2016 年間，正是奧巴馬政府的「戰略忍耐」政策實踐時期，朝鮮的核導技術得到了長足的進展。與此同時，美朝之間的信任在繼續削弱，未來談判的難度將會更大，發生危機的可能性也更大。倘若朝鮮進行核試驗並發射中遠程彈道導彈，拜登政府對其挑釁做出讓步的可能性渺茫，朝鮮無核化談判將會陷入僵局。而朝鮮對外政策的努力方向，除了以強硬姿態逼迫美韓妥協，將會更加重視對華交往，因為中國是其與韓國和美國談判的籌碼來源。隨著拜登政府加強與韓國在朝鮮問題上的協調努力，朝鮮加強與中國的關係也成為了一個必然的政策選擇。

從韓國的反應來看，其樂於強化與美國的同盟關係，也希望拜登政府能夠延續與朝鮮的對話進程，從而緩和出現倒退的朝韓關係。但是從實際

---

<sup>33</sup> 박병광, 〈바이든 행정부하 한미관계 전망과 우리의 대응방향〉, [R]서울:국가안보전략연구원, 2021 年 4 月, No. 116:1。

情況來看，韓國既沒有調動美國的能力，也不具備在朝韓關係上放手一搏的堅實現實條件。文在寅政府已經進入執政末期，國內經濟低迷，政府醜聞不斷，支持率出現顯著下滑，並在地方選舉中失利，幾乎文在寅關注的所有國內外事務都舉步維艱，而在野的保守勢力卻在集結力量，趁勢全力挖掘文在寅政府的「醜聞」，以贏得 2022 年的總統大選。韓國內輿論調查結果顯示，對朝鮮政府持反感態度的人數比例在持續增加，2018 年為 35.4%，2019 年為 51.6%，2020 年為 74.5%。<sup>34</sup> 韓國民眾對朝韓關係持悲觀看法呈上升之勢，究其原因在於朝方行為的不可預測性。但倘若 2022 年在野的保守力量贏得韓國大選，美韓同盟勢必強化，韓國保守勢力也將摒棄文在寅政府對朝緩和的政策基調，轉而趨向強硬政策，朝韓關係極有可能重新回到緊張狀態，危機甚至衝突發生的可能性將大大增加。如若進步勢力繼續執政，則有望延續文在寅改善朝韓關係的路線，待時機成熟時，朝韓關係仍會實現轉圜。

責任編輯：傅家鈺

---

<sup>34</sup> KBS 공영미디어연구소, 〈2020 년 국민 통일의식 조사 결과〉, [R] 서울: KBS 남북교류협력단, 2020 년 7 월 31 일-8 월 4 일: 3。