

朝鮮半島情勢新變局與中國之應對

New Developments on the Korean Peninsula and China's Policy Response

姜龍範

壹、前言

進入 2018 年以來，原本跌宕起伏的朝鮮半島局勢出人意料地步入緩和。以 2018 年 2 月在韓國舉辦的平昌冬季奧運會為起點，朝鮮展開了一系列有利於緩解地區緊張局勢的外交動作：通過正式宣佈暫停核武器試驗與彈道導彈試射，以及廢棄核子試驗場，展現了朝鮮致力於半島無核化的意志；憑藉金正恩兩次訪華，中朝關係得到修復；朝韓之間不僅再度開啟和解進程，還前所未有地在一個月內實現了兩次首腦會晤；儘管一度出現嚴重波折，但是計畫中的朝美首腦會談仍舊在艱難中持續推進。無論是朝鮮核問題、朝鮮半島南北關係，還是朝美關係，都呈現出向積極方向轉變的良好態勢。整個朝鮮半島局勢隨之即將迎來歷史性的轉捩點。

本文將以朝鮮內政外交的新變化為切入點，分析和判斷金正恩大幅調整朝鮮對外政策的戰略意圖，探討在此過程中應給予關注的內外因素，進而從政治、外交、經濟和軍事等多個方面提出中國調整對朝政策的新思路。

貳、近期朝鮮內政外交的新變化

（一）重要人事調整

國家領導人層面的人事調整往往被視為以國家內政變化的重要風向標。自 2017 年 10 月 12 日起，原朝鮮人民軍總政治局局長黃炳誓從朝鮮官方媒體上消失。至 2018 年 2 月 9 日，朝鮮人民軍總政治局局長已經調整為金正閣。4 月 12 日，朝鮮召開第十三屆最高人民會議第六次會議，黃炳誓於會上被正式免去國務委員會副委員長職務。而在隨後於 4 月 20 日召開的朝鮮勞動黨中央第七屆第三次全會上，金正閣被補選為中央政治局委員和國務委員會委員。目前，在朝鮮勞動黨中央政治局常委中，暫時呈現出沒有純粹軍隊出身人員的狀態。這也意味著，作為獨立的政治力量，軍隊勢力已經開始退出朝鮮的權力核心，「先軍政治」在事實上已經終結。

依據單數原則，朝鮮勞動黨中央政治局常委在不久的將來必然會進行補選。而這種補選已經呈現出兩種較大的可能性：一是負責外交事務的高級官員，如朝鮮勞動黨中央副委員長李洙墉；二是負責北南關係的高級官員，如朝鮮勞動黨中央副委員長金英哲。金正閣在未來能否以政治局常委身份進入朝鮮勞動黨和國家最高權力機構，儼然已經成為檢驗「先軍政治」是否徹底終結的焦點。

（二）黨和國家指導路線的根本轉變

2018 年 4 月 20 日，朝鮮勞動黨召開第七屆中央委員會第三次全體會議，確立「全黨全國集中一切力量進行社會主義經濟建設」的戰略路線，並通過了《適應革命發展到新的更高階段的要求，集中一切力量進行社會主義經濟建設》決議書。¹由此，朝鮮黨和國家的

¹ 《朝鮮勞動黨中央舉行第七屆第三次全會 金正恩出席指導會議》，朝鮮中央通訊

指導路線與工作重心發生根本轉變。在這點上，朝鮮勞動黨七屆三中全會的歷史意義，無疑堪比中國共產黨的十一屆三中全會。

（三）停止核武器試驗及彈道導彈試射

2017年11月29日，朝鮮成功試射火星-15型洲際彈道導彈，金正恩稱「實現了完成國家核力量的歷史大業、火箭強國偉業」。²自此持續至2018年4月下旬，朝鮮再未進行任何核武器試驗及彈道導彈試射，在事實上停止了核武器試驗及彈道導彈試射。2018年4月20日，朝鮮勞動黨中央第七屆第三次全會上通過《關於宣佈經濟建設與核力量建設並舉路線的偉大勝利》決議書，正式表示「自2018年4月21日起停止核子試驗和洲際彈道火箭試射；為了透明地保證停止核子試驗，將廢棄北部核子試驗場。」³5月24日，在美中俄英韓等國記者的現場見證下，朝鮮以爆破的方式廢棄了位於咸鏡北道吉州郡豐溪里的核武器試驗場。此舉鮮明地釋放出了朝鮮履行承諾、積極推進朝鮮半島無核化的誠意與善意。

（四）對外政策的全面調整

進入2018年後，朝鮮的對外政策發生「翻天覆地」的變化。在新年賀詞中，金正恩提出「北南事不宜遲，不拘於過去，改善北南關係，採取決定性措施以打開自主統一的突破口」，主張「緩和北南之間尖銳的軍事緊張狀態，營造朝鮮半島的和平環境」。⁴由此，朝鮮

社（中文版），2018年4月21日，<http://www.kcna.kp>

² 《金正恩現場指導火星-15型洲際彈道火箭試射》，朝鮮中央通訊社（中文版），2017年11月29日，<http://www.kcna.kp>

³ 《朝鮮勞動黨中央舉行第七屆第三次全會 金正恩出席指導會議》，朝鮮中央通訊社（中文版），2018年4月21日，<http://www.kcna.kp>

⁴ 《金正恩發表2018年新年賀詞》，朝鮮中央通訊社（中文版），2018年1月1日，

以平昌冬奧會為契機，大力推動朝鮮半島南北高級別接觸，開啟對外政策全面調整的序幕。

2018年3月5-6日，韓國總統府國家安全室室長鄭義溶以總統特使身份訪問朝鮮，不但商定朝韓首腦會晤時間，還帶回了金正恩的朝鮮半島無核化意願及有意同美國進行對話的訊息。對此，美國總統特朗普給予了積極回應，也表達了願意同金正恩會面的明確態度，一時間朝美首腦會談的消息甚囂塵上。3月25-28日，金正恩突然訪問中國，實現了其在國際舞臺上的「首秀」。在同中國國家主席習近平的會談中，金正恩也正式表達「按照金日成主席和金正日總書記的遺訓，致力於實現半島無核化」的立場。⁵3月底4月初，在金正恩從中國返回朝鮮以後，時任美國中央情報局局長蓬佩奧以總統特使身份秘密訪問朝鮮並受到金正恩接見，雙方還商討了朝美首腦會談事宜。

4月27日，金正恩與文在寅在板門店成功進行半島分裂以來第三次南北高峰會，並成為首位踏上韓國領土的朝鮮最高領導人。與此同時，雙方還簽署了《為實現半島和平、繁榮和統一的板門店宣言》，明確了實現朝鮮半島無核化、全面停止「敵對行動」、將停戰協定轉換為和平協定，並構建永久鞏固的和平機制等共識。⁶5月7-8日，金正恩再度訪問中國，同中國國家主席習近平在大連會面。金正恩的兩次訪華不但迅速修復了中朝關係，還打破了國際社會上盛傳中國已在朝鮮半島問題上被「邊緣化」的消極論調。

<http://www.kcna.kp>

⁵ 《習近平同金正恩舉行會談》，新華網，2018年3月28日，

http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/28/c_1122600292.htm

⁶ 《韓朝首腦簽署〈板門店宣言〉 確認無核化目標》，新華網，2018年4月27日，

http://www.xinhuanet.com/2018-04/27/c_1122755438.htm

5月9日，已被任命為美國國務卿的蓬佩奧再次訪問朝鮮，同金正恩進行了長達一個半小時會談，最終還帶回了金正恩親自下令特赦並遣返的三名被朝鮮扣留的韓裔美國人。而當原定於6月12日進行的朝美首腦會談出現嚴重波折時，金正恩迅即採取積極策略予以應對：先是按計劃如期公開廢棄了咸鏡北道吉州郡的豐溪里核子試驗場；而後邀請文在寅於板門店朝方一側成功進行兩人的第二次會晤，並通過文在寅向美國總統川普轉達推進實現朝美首腦會談的「堅定意志」。金正恩的這些積極舉措得到了川普的讚譽，最大限度地挽救了已被宣佈取消的朝美首腦會談。

在不到4個月的時間內，金正恩令人眼花繚亂地推進了一系列調整對外政策的積極舉措，向國際社會充分展現了其緩和地區局勢、促進南北和解、推進半島無核化的誠意。

參、金正恩大幅調整對外政策的戰略意圖

（一）緩解來自美國的軍事壓力

自2016年以來，朝鮮先後進行了3次核子試驗和包括火星-14型、火星-15型洲際彈道導彈在內上百次導彈試驗。美國則與韓國進行了「關鍵決斷」、「禿鷲」、「超級雷霆」等例行軍演。2017年度上半年的「禿鷲」和「關鍵決斷」聯合軍演再度刷新了冷戰結束以來美國對朝武力威壓的歷史記錄。僅在「禿鷲」軍演中，參演兵力達30萬人，美軍卡爾文森號核動力航空母艦、哥倫布號核潛艇、B-1B戰略轟炸機等一系列戰略武器和F-35B、F-22等第五代隱形戰鬥機悉數參與其中。⁷川普上臺後，「定點清除」、「斬首行動」等以往的概念

⁷ 《韓美聯合軍演關鍵決斷今落幕》，韓聯社（中文版），2017年3月24日，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20170324000200>

性提法，在新的美韓軍演中變成現實行動的預演，目標指向越來越明確。無論是在規模上還是在軍備水準上，2017 年度「禿鷲」和「關鍵決斷」例行聯合軍演都已遠遠超出了維持美韓同盟關係和保障盟友及美國安全的實際需要，朝鮮越來越感到「生存」威脅。迫於美國經濟制裁和軍事打擊的壓力，朝鮮試圖通過首腦外交來實現正面突破，其所採取的路徑是「先南後美」，即通過朝鮮半島南北首腦會談來實現朝美首腦會談。

（二）修復中朝關係為朝美會談贏得籌碼

金正日去世後，中朝關係經歷了一段極不平凡的路程。金正恩執政 6 年多以來，朝鮮先後進行了 4 次核子試驗和多達上百次導彈試射，中國則參與了聯合國安理會對朝鮮的所有制裁決議，以至於朝鮮通過其官方媒體指名道姓地公開抨擊中國。⁸更有甚者，2017 年 10 月以習近平特使身份專程訪問朝鮮的中共中央對外聯絡部長宋濤，都未能得到金正恩的接見，致使中朝關係陷入冷戰結束以來前所未有的低谷。

但解決朝鮮半島問題離不開中國智慧，更離不開中國定力。中國提出的「雙暫停」倡議，要求各方保持冷靜克制，為南北改善關係營造了最基本的條件；提出的「雙軌並進」思路，既堅持無核化目標，又積極構建半島和平機制，照顧各方利益關切。因此，金正

881；《韓美聯合軍演鷓鴣今日落幕》，韓聯社（中文版），2017 年 4 月 30 日，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20170430000200881>

⁸ 參見《卑鄙的做法、低級的演算法》，朝鮮中央通訊社（中文版），2017 年 2 月 23 日，<http://www.kcna.kp>；《還好意思隨波逐流？》，朝鮮中央通訊社（中文版），2017 年 4 月 21 日，<http://www.kcna.kp>；《不要再做亂砍朝中關係支柱的危險的言行》，朝鮮中央通訊社（中文版），2017 年 5 月 3 日，<http://www.kcna.kp>。

恩提出願同中方加強戰略溝通，充分體現對中國方案公正性和可行性的認可。面對變幻莫測的半島局勢，金正恩毅然放下「身段」主動來訪中國，說明其認可並接受「中國方案」。通過兩次訪華，金正恩既修復了幾近崩潰的中朝關係，又贏得最為寶貴的外部聲援，為即將舉行的朝美首腦會談謀求了更多籌碼。

半島無核化不可能一蹴而就，而將是一個耗費時日、鬥智鬥勇的複雜工程。在這一歷史進程中，中國的作用永遠不可或缺，中國影響力將成為解決朝鮮半島問題的重要「變數」。⁹

（三）突破國際社會的封鎖和制裁，遏制國民經濟的全面惡化

2017 年無疑是金正恩時代朝鮮同美國交往中最為「精彩」的一年，朝美關係先後經歷了「四月危機」、「八月危機」及「十二月危機」，朝鮮半島局勢持續地無限接近戰爭邊緣。隨著金正恩執意推進核武器試驗及彈道導彈試射，聯合國安理會亦對朝鮮施加了前所未有的嚴厲制裁。在此基礎上，美、日、韓等國也對朝鮮頻繁施以單邊制裁，川普還將朝鮮重新列入「支持恐怖主義國家」名單。與此同時，本著負責任大國的應有態度，中國也作出巨大犧牲並付出巨大代價，全面、嚴格、認真地執行了安理會相關決議。¹⁰據中國海關總署公佈的資料顯示，自 2016 年以來中國對朝鮮的進口額在總體上呈明顯減少的趨勢，至 2017 年 10 月更銳減至最低，與同年 9 月減少了約 38%，與 2016 年 10 月相比更減少了約 62%。¹¹國際社會對朝

⁹ 이희욱: 중국 배제하면 한반도 평화 정착 어렵다, 한국<중앙일보>, 2018 년 5 월 28 일, <http://news.joins.com/article/22660494>

¹⁰ 《2017 年 9 月 15 日外交部發言人華春瑩主持例行記者會》，中華人民共和國外交部，2017 年 9 月 15 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1493476.shtml

¹¹ 參見《中國海關總署統計月報》相關資料，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302277/index.html>

鮮的制裁已經達到了前所未有的高度和強度，國民經濟再度面臨全面惡化的困境。經濟陷於困境必然導致政權的不穩定，這是朝鮮對外政策「改弦更張」的最關鍵因素。

（四）徹底調整黨和國家工作重心的實際需要

繼續保持「先軍政治」，對金正恩而言存在巨大風險。隨著金正恩「唯一領導體制」之確立與鞏固，朝鮮的政治、經濟和軍事等領域均出現了不同以往的新變化。在政治領域，金正恩對以往的黨政體制進行了大幅調整，正式確立了新的最高領導層，使國家的政治運行回歸正常軌道。在經濟領域，通過「李英浩事件」（2012年7月）和「張成澤事件」（2013年12月），金正恩將原先分散於國防委員會、軍隊等各部管理和運行國民經濟的權力集中於內閣，確立內閣中心制和內閣責任制原則，由內閣統管國家全盤經濟工作。

為調動基層勞動者的生產積極性，金正恩還推行了一系列具改革性質的措施，如：以「經營權利下放」和「按勞分配」為核心的企業管理方法；「在分組管理制下實施農田分擔責任制」（圃田擔當制）等；為了引進外資和技術、增加出口創匯、促進貿易多元化和多樣化，朝鮮還分別於2013年11月和2014年7月，先後建立了新義州特殊經濟區和分佈全國各道總計多達19個的經濟開發區；為改善民生，金正恩時代的朝鮮政府還完全默認了自由市場的實際存在；首次系統制定「2016-2020年國家經濟發展五年戰略」等。這些舉措都意味著朝鮮國民經濟和社會生活正在朝著穩定有序的方向發展。

在軍事領域，金正恩重新明確並強調了朝鮮勞動黨對人民軍的領導。在實際職能上，朝鮮勞動黨中央軍事委員會已經替代了過去

的國防委員會，恢復成為朝鮮最高軍事領導機構。這在本質上有別於以往的「先軍政治」，充分顯示出朝鮮勞動黨已經恢復了對國家和軍隊重大行動的絕對性領導地位。

綜上所述，金正恩領導下的朝鮮正在大刀闊步地調整內政外交政策，欲融入國際社會之中，實現向正常的國家轉變。金正恩大幅調整對外政策，既有外因的推動作用，也有基於嚴酷的危機意識所引發的內部動因。

肆、中國的應對之策

（一）堅持朝鮮半島無核化立場，積極推動重啟六方會談

訪華期間，金正恩明確表示「按照金日成主席和金正日總書記的遺訓，致力於實現半島無核化」。¹²這意味著儘管已經將擁有核武器明確寫入憲法，但金正恩仍舊具有說服民眾支持放棄核武器的自治邏輯與決斷能力。朝鮮放棄核武器的可能性仍舊存在。由此，利用當前朝鮮半島局勢出現緩和的良好勢頭，中國有必要迅速恢復在相關國家之間的穿梭斡旋，全力推動儘快重啟六方會談，避免再度喪失促進朝鮮核問題和平解決的有利外部環境。

（二）密切追蹤朝美雙邊接觸，保持同俄、韓等國的積極溝通

為推動實現金正恩與特朗普之間的歷史性會晤，朝美之間正進行頻繁的秘密接觸。這意味著雙方保有尚不為人所知的直接溝通管道。金正恩訪華，既不意味著朝鮮完全恢復對中國的「信任」，更不意味朝鮮將實現朝美首腦會談的希望寄託於中國的「牽線搭橋」。利

¹² 《習近平同金正恩舉行會談》，新華網，2018年3月28日，http://www.xinhuanet.com/2018-03/28/c_1122600292.htm

用大國間的矛盾與衝突，始終是朝鮮推進自主外交的重要手段。朝鮮一直謀求實現對朝美關係的直接掌控。就此，中國有必要防範朝鮮以損害中國國家利益的方式，同美國或其它相關國家達成秘密交易。

中俄兩國作為朝鮮半島近鄰，在朝鮮半島問題上的立場較為接近，在政策目標和基本內容上，具有很多一致性。中俄朝鮮半島政策的相近是兩國在朝鮮半島問題上戰略協作的基礎。長期以來，兩國為緩解朝鮮半島緊張局勢做出了不懈的努力，體現出兩國戰略協作加強的趨勢。

韓國是中國重要近鄰，在中國周邊外交中有著特殊的地位。韓國地緣政治的特殊性絕不僅僅體現在其所擁有的地理要素，而更多的則體現在南北分裂和敵對、美韓同盟以及若即若離的日韓特殊關係等結構性的政治因素。文在寅政府的對朝政策是對金大中「陽光政策」和盧武鉉「和平繁榮政策」的繼承與發展。文在寅總統執政的未來時期是推動朝鮮半島南北緩和的又一機遇期。儘管韓國是美國的堅定盟友，中韓兩國又經歷過薩德風波，但是推動朝鮮半島無核化是中韓兩國共同的目標。

因此，在推動朝鮮半島和平進程中，中國有必要同俄羅斯和韓國保持密切的關係和積極的溝通。

（三）有必要重新明確中朝戰略關係的內涵

從地緣政治角度，朝鮮半島對於中國而言具有極其重要的戰略價值。但這並不意味著中朝戰略關係的內涵是一成不變的。當前已不再是冷戰時期，國際政治格局（尤其是中美之間的權力結構）也正在發生根本性變化。至少在現有條件下，朝鮮再難以被視作中國

國家安全的戰略緩衝地帶。更何況朝鮮成功擁有核武器，這在客觀上已經破壞了中朝關係的內在結構。儘管彼此之間齟齬不斷，但中國同美、日、韓等國之間都不是敵對國家。在沒有共同敵對國家的情況下，中朝軍事同盟關係如何維繫、彼此間的國家利益衝突如何協調、兩國關係發展如何保持穩定，這些都是不容回避的重要問題。誠然，金正恩成功訪華有助於修復幾近冰點的中朝關係，亦有助於恢復和提升中國對朝鮮半島事務的影響能力。但是，中國更應該汲取歷史教訓，避免未來再度陷入尷尬境地。

（四）朝美關係前景並不樂觀，仍需保持應對爆發局部戰爭的準備

朝鮮半島是美國遏制中國崛起的橋頭堡。在可控範圍內適度挑起半島危機，符合美國長遠的戰略利益。近年來，中美的戰略衝突日漸加大，中國的崛起讓美國深感不安。美國藉口「朝鮮威脅」高調重返亞太，其戰略意圖實際是針對中國而來。為順利推進川普總統提出的「印太戰略」，美國仍然需要「朝鮮威脅」。

無論朝鮮半島南北關係，還是朝鮮與周邊國家關係，一旦出現緩和跡象時，美國都會從中作梗，不惜放出意想不到的「爆料」來阻撓和破壞局勢緩和局面。在可能如期舉行的朝美新加坡首腦會談中，兩國能否達成共識依然是未知數。即便解決了朝鮮核問題，美國仍有可能利用人權問題繼續醜化朝鮮，進而顛覆朝鮮現政權。除此之外，近期美國主導對敘利亞的單邊軍事打擊具有警示意義，其同樣意味著美國有可能在不推翻現政權的前提下對朝鮮進行有限軍事打擊。

伍、結論

放眼未來，中國仍將做好應對朝鮮逐步對外開放的準備，積極參加朝鮮國民經濟恢復、建設與發展進程。從目前朝美之間的互動來看，首腦會談成功舉行的機率仍大。¹³倘若如此，中國應積極引導朝鮮走向改革開放之路，而將其納入「一帶一路」倡議，更是最佳選擇。朝鮮作為中、俄、朝、韓 4 國跨境經濟走廊建設規劃的核心力量，地處東北亞區域核心地帶，並與中、俄、韓三國接壤，是連接交通、物流、人員等經濟因素的重要樞紐。朝鮮能否成功融入該區域合作並發揮紐帶作用，直接左右著中俄朝韓跨境經濟走廊建設進程，也將為「一帶一路」的順利推進起到非常關鍵作用。

¹³ 《社評：特金會成功舉行的機率越來越高》，《環球時報》，2018 年 5 月 27 日，<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-05/12103335.html>