

六方會談 2.0 成形中？

朝鮮半島危機前景評估 *

Prospect for Crisis in the Korean Peninsula: Six-Party
Talks 2.0 in the Making?

盧業中

壹、前言

當前朝鮮半島之癥結，正是一種安全困境：北韓認為發展核武與彈道飛彈是確保政權存續的基本藥方，但此舉措在美國及其盟友眼中卻是威脅區域和平與安全的挑釁，從而希望透過國際壓力改變北韓的行為。這項危機可以回溯至 1990 年代，後各方於 1994 年美國柯林頓（Bill Clinton）政府時期通過架構協議，由美、韓、日及歐盟提供經濟援助，來換取北韓放棄核武發展計畫。然而，由於美國方面的小布希（George W. Bush）總統於 2002 年 1 月稱北韓為邪惡軸心（axis of evil）。北韓的金正日政權也重啟核計畫，並宣布於 2003 年 1 月退出《核不擴散條約》。2003 年 8 月起，在中國主導下，由美國、中國、北韓、俄羅斯、日本、及南韓開始進行六方會談，主要

* 本文部分背景內容參酌拙著〈當前朝鮮半島的安全困境：以 2010 年天安艦事件以來為例〉，《遠景基金會季刊》，第 16 卷第 1 期（2015），頁 143-188，及個人相關會議論文寫成，為科技部研究計畫「同床異夢？美國對於當前美日及美韓同盟之認知」（編號為 MOST103-2410-H-004-064）之延續性成果。。

目的仍是希望透過經濟援助，促使北韓放棄核武計畫。

然而，北韓並未因此放棄核武計畫。北韓於 2006 年 10 月、2009 年 5 月、2013 年 2 月、2016 年 1 月、2016 年 9 月、及 2017 年 9 月進行了 6 次核試爆；而在核試爆之前，北韓多會進行長程彈道飛彈試射。同時，北韓亦於 2009 年 4 月正式退出六方會談。2017 年 8 月底，北韓進行導彈試射飛越日本上空；9 月核試後，北韓領導人金正恩表示已擁有攻擊美國關島的能力，而美國總統川普則以言詞強力回擊表示，北韓若攻擊美國，將陷入前所未見的烈焰與怒火。聯合國安理會則於 2017 年 9 月 12 日再次通過制裁案試圖約制北韓行為。2017 年 11 月 28 日，北韓試射火星--15 彈道飛彈，射程可涵蓋美國首府華盛頓。南韓也發射飛彈作為反制，而美國與南韓自 12 月初起即進行大規模軍事演習。有關朝鮮半島的和戰問題，因此再次成為當前國際安全的焦點。

貳、六方會談及其侷限

自 1990 年代北韓核問題、尤其是在 2006 年北韓進行第一次核試驗以來，北韓的行為模式似乎就是「挑釁→雙邊或多邊會談→達成協議→獲得援助→撕毀協議→下一輪挑釁」，而國際社會對北韓的政策似乎都很難打破此一循環模式。¹

六方會談在 2003 年 8 月起正式在北京召開，截至 2009 年 4 月北韓正式退出為止，總共進行了 6 輪談判，先後於 2005 年達成「9.19 同聲明」、2007 年達成「2.13 共同文件」以及「10.3 共同文件」等逐步促成朝鮮半島無核化之重要共識。

¹ 孫茹，〈奧巴馬政府對朝「戰略忍耐」與朝核問題〉，《現代國際關係》，第 7 期（2013），頁 23-29 轉 34。

第一輪會談於 2003 年 8 月召開，第二輪會談於 2004 年 2 月召開，第三輪為當年 6 月召開；第四輪於 2005 年 7 月及 9 月兩階段進行，各方並達成「9.19 共同聲明」，北韓同意放棄核武器及現有核計劃，早日重返《核不擴散條約》，而其他各方則同意對北韓提供援助與經濟合作。但北韓隨即要求美國進一步提供輕水反應爐。第五輪於 2005 年 11 月至 2007 年 2 月共進行三階段，而北韓在 2006 年 10 月成功完成第一次核試。2007 年 3 月，在北韓又表示同意關閉主要核能反應爐以換取其他國家援助後，開始進行第六輪會談；9 月，北韓簽署協議表示同意關閉核武設施。這一時期南北韓關係也較為和緩。2008 年北韓具體放棄核設施，美國則於 10 月 11 日宣布將北韓自支持恐怖主義國家名單中剔除。然而，該年 12 月，北韓又拒絕國際專家前往檢查其核設施，六方會談的功能已名存實亡。

在歷次談判中，2005 年的「9.19 共同聲明」可說是最主要的共識。當時，北韓方面希望獲得各方經濟援助與安全保障，而美方則認為應先由北韓達成「全面、不可逆轉和可驗證」(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement, CVID) 的方式棄核，隨後才能討論北韓的安全保障問題。其後的兩項文件，基本上都是配合「9.19 共同聲明」的實踐。

然而，這些相關的聲明與文件，大致以北韓與美國的主張為基礎，也就是北韓要求經濟援助與安全保障一攬子解決方案，以及美國認為可驗證的無核化為前提作為主要差異。在 6 輪談判中，中國與俄羅斯立場與北韓相近，日本與南韓則與美國一致。換言之，北韓棄核是否應為前提、以及一攬子解決方案如何實施，成為六方會談中各方角力的焦點。

2009 年 1 月，美國總統歐巴馬上任，並在其國情咨文中對北韓

釋出善意。然而，該年 4 月，北韓正式宣布退出六方會談並將重啟核設施；5 月，北韓進行第二次核試驗。2011 年 10 月及 12 月，美國與北韓分別在日內瓦及北京進行溝通，希望重啟談判，由各方提供食物援助，但北韓須暫停其濃縮鈾計畫。但金正日於 12 月身故，影響了美國與北韓之間的談判進程。2012 年 2 月，美國國務院宣布北韓已同意停止試射導彈與核彈，而 4 月與 8 月間，美方官員密訪北韓，但北韓則在 5 月份將成為擁核國家的主張正式寫入憲法。2013 年 2 月，北韓進行第三次核試驗。2016 年 1 月及 9 月，北韓進行氫彈與核彈試驗，分別完成了第四及第五次核試。在北韓自 2006 年以來的五次核試，其中有四次是在 2009 年之後，也就是歐巴馬總統在任期間。

回顧這一段歷史，可看出在小布希政府後期，尤其是 2008 年 5 月起，北韓關閉寧邊核反應堆，也同意國際原子能總署的查核，最終使得美國將其自支持恐怖主義國家清單中除名。歐巴馬原先願意承接小布希政府的相對靈活且與各方協調之政策，甚至包括與北韓進行雙邊對談，但 2009 年 4 月北韓決定無視美國的勸阻而試射衛星。這時，白宮內部對於是否要對北韓進行強硬回應陷入辯論，最後決定由國防部發表聲明進行譴責。5 月，北韓進行第二次核試，這次真的使得白宮認真思考強硬回應，如 Jeffrey Bader 所言，在試射之後，白宮每個人都是對北韓的強硬派。²2010 年的天安艦事件等使歐巴馬政府決定採取戰略忍耐政策，以等待北韓改變政策朝向非核化邁進，甚至期待北韓政權崩潰等。此政策本質上希望透過結合盟友以制裁、孤立等策略，給北韓領導階層壓力以促使其改變政策，並

² David Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power* (New York: Broadway Paperbacks, 2012), pp.381-382.

打破北韓透過挑釁來換取外部援助的惡性循環。

2011 年下半年到 2012 年 2 月，美國與北韓進行多次接觸，甚至 2 月是美國與北韓第一次進行雙邊談判，最終達成仍然以北韓棄核換取援助的閏日協定（Leap Day Agreement）。然而，此一協定馬上因面臨北韓挑釁而失敗，最明顯例證就是 2012 年 12 月北韓再次不顧美國勸阻，成功試射光明星三號衛星。美國國家安全會議隨即發表聲明譴責北韓此一不負責任之行為，歐巴馬政府並決定擴充此一戰略忍耐政策之內涵，甚至預期若國際社會可長久制裁，北韓政權可能崩潰而促成半島非核化。³歐巴馬政府此一應對北韓之策略，正與其亞太再平衡策略相輔相成；在亞太再平衡政策的主導下，美國以強化與南韓及日本的軍事合作及演習等方式，來應對北韓的武力威脅。同時，在國際場域上，尤其是聯合國架構下，美國則透過對於禁止核擴散與人權問題，試圖加強對北韓之制裁。

2013 年 2 月，南韓總統朴槿惠就任，並在美韓同盟的基礎上試圖拓展與中國之關係，這有助降低中國對美韓同盟之戒心，並間接促使中國重新思考擁核的北韓是否仍適合以緩衝區看待之，並探討對中國本身可能造成之衝擊。此等變化有利於歐巴馬持續推動其對北韓的戰略忍耐。然而，隨著美國由川普（Donald Trump）上台，而南韓也由文在寅取代朴槿惠，各方追求朝鮮半島和平的決心雖未改變，手段的考量已出現變化。

參、當前朝鮮半島危機：大國政治是主軸

美國方面，歐巴馬政府的戰略忍耐政策，對當前川普政府而言

³ “Media Roundtable at U.S. Embassy Seoul,” Remarks by Wendy R. Sherman, Under Secretary for Political Affairs, U.S. Department of State, January 29, 2015, <http://www.state.gov/p/us/rm/2015/238103.htm>.

是個徹底失敗的政策。川普上台後積極推動「美國第一」的外交政策，將強調美國國家利益與國家安全。此一主張之重點包括：以實力獲致和平（*peace through strength*）為中心，打擊 ISIS 與其他極端主義為最高優先，重建美國軍事實力，透過外交手段以確保國家利益。⁴與此同時，川普迄今處理外交事務的基本原則被歸納為「*ABO, Anything but Obama*」，只要是前總統歐巴馬所做的決定，不是面臨重新檢視，就是全數拋棄。因此，川普於 2017 年 4 月間，公布對北韓的極限壓力與接觸（*Maximum Pressure and Engagement*）政策，試圖以制裁以及外交手段為主、軍事手段為選項之一的方式，迫使北韓達到無核化。

中國對朝鮮半島的政策，也在近年有所改變。2013 年 5 月，習近平針對朝鮮半島問題提出「三個堅持」：堅持半島無核化，堅持維護半島和平，堅持對話解決問題。此一排序凸顯出習近平時期的對北韓政策至少呈現了無核化與穩定並重的順序。習近平將北韓核武問題之非核化目標的次序提前，進一步形成與美國的平行（但未必是共同）利益。⁵這亦反映在中國在聯合國安理會與北韓相關之決議的投票行為上。

北韓於 2016 年 1 月 6 日進行第四次核武實驗，在 9 月 9 日值其 68 周年國慶之際，進行第五次核試，也是該年第二次核試，兩者相距約 8 個月。2016 年 3 月，安理會討論 2270 號決議案時，中國駐聯合國代表劉結一表示，中方反對所有核試驗以及彈道飛彈技術的測試，並希望通過此次的決議防止此類事件再次發生。

⁴ White House, "America First Foreign Policy," <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>.

⁵ Bonnie Glaser, "The US Response to North Korea's Nuclear Provocations," Statement before the House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Asia and the Pacific, January 13, 2016.

然而，中國在聯合國架構下對此議題的作為仍有其侷限性。首先，與北韓人權有關的議題，中國基本反對。其次，習近平對北韓的政策思維仍不脫離地緣政治與安全困境的考量。2016年3月31日藉出席核安高峰會之際，習近平與朴槿惠會晤，強調中韓雙方要保持高層互動與戰略溝通機制密切協調，照顧彼此重大關切，尊重對方的主權、安全、與發展利益。惟這次雙邊領導人互動，可說是中國大陸對於南韓討論部署 THAAD 系統表示關切。

2016年7月，南韓決定部署 THAAD 系統並進一步強化美韓同盟關係。據此，9月5日召開 G20 杭州會議時，習近平與朴槿惠進行了雙邊會談，明確表達中國反對美國在韓國部署 THAAD 反導彈系統的態度；朴槿惠則回應，部署 THAAD 系統是勢在必行的自我防禦措施，以因應北韓的威脅行為。短期看來，北韓的戰爭邊緣政策對於自 2012 年開始日益趨近的韓中關係造成離間效應，但習近平與朴槿惠採取的因應方式又使得朝鮮半島的安全困境更難以解決。而隨著北韓擁核即將成為事實，南韓與日本後續相繼核武化的可能更讓北京坐立不安。2017年初朴槿惠下台，自由派文在寅贏得5月總統大選，加上北韓於9月3日成功進行第六次核試，又為此議題投下變數。事實上，文在寅政府已在 THAAD 議題上試圖提出不同於朴槿惠的「三不」承諾，包括：南韓政府不加入美國反導體系的立場沒有變化、韓美日安全合作不會發展成為三方軍事同盟、及南韓政府不會考慮追加部署 THAAD 系統。

從中國的觀點看來，美國對北韓政策有幾大謬誤：第一，美國無視於北韓尋求自身安全的訴求，不願意對其提供大談判式（Grand Bargain）的安全保障。若美國的態度不轉變，只希望透過更多的談判與制裁來改變北韓的行為，無異是緣木求魚。第二，歐巴馬第二

任期將亞太再平衡與對北韓的戰略忍耐進行結合，並對於推翻北韓金氏政權的態度更為積極，也影響中國的地緣政治算計，可能破壞中國尋求穩定周邊環境的目標。第三，推動朝鮮半島無核化、避免核擴散是中、美之間方向一致的目標，但中國認為必須、也只能透過對話來達成，但美國的戰略忍耐卻是透過政治、經濟、及軍事三方施壓的手段，希望迫使北韓推動無核化。第四，中國認為美國誤解了其對於北韓之政策影響力。我們若以強權在全球層級合作相對成功之案例看來，一方面要雙方的目標相近，且在手段上或是義務分攤上相近，才有較大的成功可能。從中國的角度看來，美國一味要求中國對北韓施壓，另一方面卻又無視於北韓的安全需求，就是一種責任分攤上的不平等。⁶

目前看來，中國對處理北韓議題之看法雖開始有所轉變，包括未必全然將北韓視為是戰略資產、擁核的緩衝區對中國未必有利、尋求中朝關係正常化、甚至部分地認為北韓的行為正構成美國軍力續留亞太地區的最佳理由，反而影響中國安全等，在具體作法上則較有意願配合聯合國的制裁，但同時祭出人道訴求來正當化其單方面對北韓的援助。

肆、六方會談重現曙光？各方意願與能力之分析

由於體認到朝鮮半島議題對中國追求和平穩定大環境的負面影響，中國於近年提出「雙暫停」構想：美、韓暫停軍事演習，北韓則同時暫停核武試驗。然而，此一替代方案，立即面臨各方沒有意願遵守、而中方沒有能力執行提議的問題。透過多邊手段，也就是

⁶ 樊吉社，〈朝核問題重估：僵局的根源與影響〉，《外交評論》，第4期（2016），頁35-58；王曉波、唐婉，〈中美對朝政策中的共識和分期及前景展望〉，《延邊大學學報（社會科學版）》，第49卷第3期（2016），頁30-38。

聯合國制裁，要約制北韓核武及彈道飛彈的發展也由於各國各有考量而不易徹底執行，以致難以成功。

因此，本文認為，以外交手段透過六方會談，仍是管理（難稱為解決）當前朝鮮半島危機較為可行的方案。與此同時，嚇阻仍可能對北韓產生約制效果。⁷然而，與前次六方會談不同，未來六方會談可能會以雙邊、三邊形式，而非直接由六方一起坐上談判桌的方式進行。這可以由美、日、韓近期由六方會談主談代表碰面之事看出。11月中旬，在川普訪問中國後，中方派遣特使訪問北韓卻未見到金正恩無功而返，中方表示將加強對北韓施壓，包括停飛前往平壤的航班；美國也藉機宣布將北韓再次列入支持恐怖主義國家名單並將進一步制裁。

而北韓方面，其朝核問題六方會談副代表、外務省美大局局長崔善姬及相關官員近幾個月來與俄羅斯方面會晤，加上11月底試射ICBM成功後，又同意聯合國副秘書長費特曼（Jeffrey Feltman）前往訪問，傳達出和談的可能。

前述所提及美國、中國、北韓、南韓、及日本的立場輪廓大致清晰，而俄羅斯近期則相對外交動作頻繁，先是表示無法接受以武力解決北韓核武問題，繼之表示各方應考慮中國所提出的「雙暫停」主張，也使得美國等其他國家對其意圖產生他猜。會談的另一關鍵則是如何讓國際組織、尤其是IAEA扮演驗證之角色，而其間除北韓之外的各方，對於北韓應該立即放棄、還是立即凍結核設施，才是所謂的無核化，目前尚未定論。

⁷ Scott Sagan, "The Korean Missile Crisis: Why Deterrence is Still the Best Option," *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 6 (2017), pp. 72-82.

伍、結語

本文回顧了六方會談對於北韓核武危機的功能及侷限。個人認為，北韓核武問題於 2017 年由於美國川普總統上任後，或進入了一個新階段，其特色為安全困境加劇，試圖緩解此一安全困境的國際多邊合作似乎也隨之增加。然而，以國際社會為後盾的聯合國安理會制裁功效有限，而中國有關「雙暫停」的提議可能無法獲得必要的各國支持。

本文認為，雖然美國與北韓之間，由於領導人的發言呈現劍拔弩張之勢，但雙方由言詞衝突升高到軍事衝突的可能性並不高。因此，外交手段應是包括美國與北韓在內，各國較容易接受的可能方案。儘管六方會談在短期內實現全面復談，也就是各方同時上談判桌的六方會談「1.0」版本的可能性不高，但各方可能藉由不同方式先初步表述立場，其後進行多組雙邊、三邊談判的方式行之，或可暫稱為六方會談「2.0」版。最後，各方也不應排除美國與北韓直接對話的可能。