

特約撰述

## 川普時期美朝關係評估及未來展望

### US-North Korea Relations in Trump Period and the Possible Future

姜龍範

天津外國語大學大學國別與區域研究院

川普總統上台後，立即宣告終結歐巴馬時期對朝鮮的「戰略忍耐」，轉而實施「極限施壓」政策，朝鮮則使出「懸崖戰術」，以「超強硬」姿態應對。然而 2018 新年伊始，朝鮮轉而展開全方位「和平攻勢」，半島局勢突然轉暖，迎來和平新契機。縱觀川普總統執政時期的美朝關係可謂一波三折，如過山車般跌宕起伏。回望過去，美朝關係雖驟然緊張並未使局勢失去控制，相對緩和也未能導致全面對話。當前，隨著美國總統大選塵埃落定，美朝新一輪博弈即將拉開序幕，拜登時期的兩國關係走向備受關注。從拜登此前釋放的一系列信號來看，未來的美朝關係可能會佈滿荊棘，兩國關係何去何從著實令世人擔憂。對此，本文旨在通過探討川普執政時期「極限施壓」政策和朝鮮國家戰略調整的動因，然後對拜登時期的美朝關係提出展望。

#### 壹、川普執政初期的極限施壓政策

川普上台後一改歐巴馬執政時期的「戰略忍耐」，將解決朝核問

題提升到國家安全與戰略優先地位，選擇將「朝鮮政權更迭、先發制人打擊朝鮮核導彈設施」等「極限施壓」策略作為美國對朝政策的核心選項。

### 一、政治遏制

川普總統上台伊始，新任國防部長馬蒂斯訪問韓國，向朝鮮發出「以壓倒性態勢有效反制一切核攻擊」的強烈警告，隨後川普也表示，應對朝鮮導彈與核武威脅是非常高的優先事項。其後，美國國務卿蒂勒森明確指出，朝鮮不僅威脅東亞地區安全，同時威脅美國及全世界，美國將採取外交、安全、經濟等綜合措施促使其放棄核武器。經過三個多月論證後，川普政府發表對朝政策聲明，正式提出「朝鮮的核開發是對美國安全迫在眉睫的威脅，是外交上的最優先事項」，至此，其對朝政策框架正式成形。

### 二、軍事威懾

2017年3月，美韓舉行「禿鷲」與「關鍵決斷」聯合演習，美軍卡爾文森號核動力航空母艦、哥倫布號核子潛艇、B-1B 戰略轟炸機等一系列戰略武器，以及 F-35B、F-22 等第五代隱形戰鬥機悉數參與其中，參演兵力總數達 30 萬人，刷新自冷戰結束以來美國對朝武力威壓的歷史記錄。

2017年5月1日，美軍兩架 B-1B 戰略轟炸機飛抵韓國，與韓國戰鬥機及此時仍舊駐留韓國的卡爾文森號航母艦載機進行聯合投彈演練。10月，美國海軍雷根號核動力航母戰鬥群在朝鮮半島周邊海域與韓國海軍舉行了聯合演習；隨後在11月，3個美國航母戰鬥群同時進入半島東部海域，韓國海軍首次實現同時與3艘美軍航母進

行聯合演習。12月初的「警戒王牌」聯合空中演習，雙方參加軍機總數達 230 餘架，甚至出動了包括 F22、F35A 等第五代戰鬥機在內多達 24 架隱形戰鬥機以及 B1-B 戰略轟炸機編隊，對朝鮮形成巨大的軍事威懾，可謂史無前例。值得關注的是，這一系列軍事演習針對所謂「定點清除」、「斬首行動」等概念性表述得到實際預演，目標指向越來越明確。

### 三、經濟制裁

經濟制裁是美國遏制朝鮮的重要手段之一，尤其在川普總統上台後變得更加肆無忌憚。2017年5月4日，美國眾議院通過以朝鮮海運及海外勞工為對象的新一輪裁法案，要求川普政府在90天內就是否將朝鮮再次列入「支持恐怖主義國家」名單向國會報告。7月28日，朝鮮進行火星-14型彈道導彈試射，9月3日又進行第6次核武試驗。在美國積極推動下，聯合國安理會先後通過第2371號和第2375號決議，決定對朝鮮的煤炭、鐵、鉛及海產品等出口實施更嚴厲制裁，並實施包括減少對其石油供應、禁止其紡織品出口以及禁止其海外勞工向國內匯款等措施在內的新一輪制裁。11月20日，川普正式宣佈將朝鮮重新列入「支援恐怖主義國家」名單。然而，川普持續加強對朝武力威壓的各種措施，不但沒有制止後者的核試及彈道導彈試射，反而進一步刺激朝鮮為其繼續進行核子試驗及彈道導彈試射提供藉口。

### 貳、朝鮮的軍事應對與戰略調整

面對美國的軍事威懾和經濟制裁，朝鮮運用「懸崖戰術」以「超強硬」姿態應對。朝鮮人民軍總參謀部發出警告稱：「將以朝鮮式的

超強硬應對，毫不留情地粉碎美國的一切挑釁性選擇」。朝鮮外務省則強硬表示：「如果美國願同朝鮮幹一場，朝鮮將奉陪到底，…將毫不遲疑以全面戰爭回答全面戰爭，以朝鮮式核打擊戰回應核戰」。適值美韓兩國進行史上最大規模的「禿鷲」軍演，朝鮮進行新研製大功率火箭發動機的地上點火實驗，親臨現場的金正恩強調此次試驗成功對朝鮮「宇宙開發」具有的重大意義。2017年4月5日，朝鮮再次進行北極星-2型中程彈道導彈試射；7月4日，正值美國獨立紀念日，朝鮮實施火星14型洲際彈道導彈試射，金正恩並稱這次試射是送給美國的禮物。9月，美朝博弈達到新高潮。3日，朝鮮進行第6次核試，15日再次進行火星-12型中遠端彈道導彈發射試驗。川普就此指責金正恩是「火箭人」。29日，朝鮮突然試射火星-15型洲際彈道導彈，金正恩宣佈「完成了國家核力量歷史大業、火箭強國偉業」。在美朝雙方針尖對麥芒的互不相讓之中，2017年的朝鮮半島局勢陷於一輪又一輪威壓恫嚇與示強反擊的惡性循環。

然而，半島局勢在2018年發生戲劇性變化。金正恩在當年元旦致辭中，發出有意參加韓國平昌冬奧會的資訊並釋放與美國改善關係的強烈意願。平昌冬奧結束後不久，金正恩進行就任以來首次訪華，重申致力半島無核化的立場。4月20日，朝鮮舉行勞動黨七屆三中全會，正式宣佈停止「經濟建設與核力量建設並進路線」，「國家的整體事業轉向社會主義經濟建設」。隨後，朝韓雙方在板門店舉行首腦會談，簽署了具有重要意義的《板門店宣言》，明確了朝鮮半島無核化的目標。金正恩這一系列「組合拳」向外界傳遞了朝鮮致力於實現無核化的積極信號。

美國敏感地捕捉到朝鮮釋放的一系列「積極信號」，認為「極限施壓」業已奏效，並適時拋出了謀求對話的橄欖枝。2018年1月4

日，川普同意推遲與韓國的年度聯合軍事演習，美朝關係開始「回暖」。6月12日，川普和金正恩在新加坡實現史無前例的美朝首腦會談並簽署聯合聲明，就建立新型美朝關係、建立永久和平機制、實現朝鮮半島無核化以及尋找朝鮮戰爭戰俘及失蹤人員遺體等內容達成共識，美朝兩國關係似乎進入了「蜜月期」。然而，2019年2月在越南河內舉行的第二次美朝首腦會談無果而終、不歡而散。6月30日，美朝兩國首腦在板門店韓方一側自由之家進行閃電式會晤。顯然，這次會晤象徵大於實際意義。同年10月，兩國在瑞典斯德哥爾摩的工作磋商又告失敗。從此，朝鮮便拒絕同美國再次展開「毫無意義」的談判。

2020年是美國總統大選之年，川普試圖借助朝核問題的突破作為外交業績。然而，一場突如其來的新冠肺炎疫情改變了朝鮮半島局勢的走向，朝鮮基本上關閉了對外交流視窗以及與美國對話的大門。隨著總統大選臨近，選情跌宕起伏，川普的對朝政策一直頗受競爭對手詬病，於是他一方面宣揚與金正恩良好的個人關係，另一方面則為了不被對手抓住把柄而維持對朝鮮的制裁。6月17日，川普宣佈將2008年以來延續至今的涉朝國家緊急狀態延長一年，實際上延長了對朝經濟制裁，嚴重傷害朝鮮的自尊，也使其失去了大選前上演一齣「驚喜劇場」的機會。

回望川普執政的四年歷程，由於美朝之間嚴重缺失互信，即便在兩國首腦史無前例多次會晤下，也未能突破「緊張—緩和—再緊張—再緩和」的怪圈。無論朝鮮調整國家戰略還是美國改變對朝策略，背後有著各自迥異的利益考量。首先從朝鮮基本國情來看，由於常年受到國際社會制裁，其國內經濟持續負增長，朝鮮只能用美國最為關注的核導彈作為籌碼與其進行討價還價。況且，金正恩已

宣佈「完成國家核力量的歷史大業、火箭強國偉業」，也就失去再度進行核挑釁的合理藉口。其次，美國政界並未在解決朝核問題具體路徑上達成共識，也深知朝鮮不會輕易放棄核武。打「朝鮮牌」始終是美國歷屆政府的慣常手段。為了連任造勢，川普極盡手段，上演了一幕幕大戲。然而，美國對朝政策並未發生實質性轉變，保持半島局勢適度緊張更符合美國的長遠利益，所謂金正恩和川普之間的「個人友誼」原本就是一個「偽命題」，具有較大脆弱性，一度呈現出的「冷和平」局面可能升級為「熱對抗」。因此，倘若朝鮮在核問題上不做出實質性讓步，任何一屆美國政府都不會與之簽署和平協定，進而實現半島的永久和平。

### 參、拜登執政後的美朝關係展望

一旦拜登上台執政，或將預示美國的朝鮮半島政策將要發生諸多變化。首先，拜登既是典型「外交通」，又是務實的領導人，向來重視同盟關係，堅定主張在美韓同盟緊密合作下，通過制裁和對話並行方式實現半島無核化，並認為川普喜歡「作秀」以及其「自上而下」接觸方式無助於解決實際問題。為此，拜登多次聲稱只有在朝鮮滿足「縮減核能力」的前提條件後才會考慮與金正恩會面。由此，拜登政府很可能將會發表聲明，要求朝鮮首先做出無核化承諾和表態，然後再由專家主導進行協商和談判。

其次，美朝隔空「互懟」並「鬥狠話」，為未來美朝關係埋下隱患。競選期間，拜登指稱金正恩為「獨裁者、暴君和流氓」，朝鮮中央通訊社則發表題為〈瘋狗要儘快用棍棒打死〉的評論文章，譴責拜登「為掌權野心發了瘋，一睜眼睛就口無遮攔、信口雌黃的一條瘋狗又發作了」。在 2020 年 8 月 20 日舉行的候選人提名演講中，拜

登宣稱「向獨裁者卑躬屈膝的時代已然終結」，在總統大選第二輪辯論中，拜登 3 次將金正恩稱作「暴徒」，在最後一次電視辯論會上又指稱金正恩為「惡棍」，並猛烈攻擊川普過分草率地與金正恩舉行會談。顯然，拜登與金正恩之間「積怨」頗深，況且拜登已經觸碰朝鮮的「最高尊嚴」，朝鮮不會主動向拜登政府發出示好信號。目前有可能出現的一種場景便是朝鮮在勞動黨「八大」前後發射中程或遠端導彈以吸引拜登關注，並試探美國新政府的對朝政策走向。

其次，拜登上台後將面臨諸多棘手的內政和外交問題，朝核問題在美國對外政策中的優先排序可能被降低。一是美國疫情持續爆發已引起社會不滿，拜登上任後將優先解決疫情防控問題；二是受到疫情打擊，美國經濟持續低迷，失業率創二戰以來新高，重新恢復經濟景氣將成為與疫情防控同等重要的優先課題；三是川普執政期間美國傳統同盟外交遭到嚴重破壞，因此，修復同盟外交也將成為其對外政策的重要課題。

通過 2020 年展開的美國總統大選，拜登陣營顯然意識到「朝鮮議題」不僅未給川普加分，反而使自己佔據道義制高點。因此，拜登政府將不會沿襲川普失敗的首腦外交，而是持續推行更嚴厲的經濟制裁和軍事施壓。另一方面，綜合分析朝鮮釋放各種資訊，似乎已做好與拜登政府進行「博弈」的充分準備。為了不刺激美國，朝鮮迄今依然保持沉默，還嚴禁駐外機構人員發表個人見解或做出刺激美國的舉動，要求謹言慎行。鑒於川普和金正日之間的「深厚私交」，在川普宣佈接受大選結果之前，朝鮮仍將繼續保持沉默。反過來，朝鮮越是沉默，更易於引起拜登政府的反感，為未來的美朝關係埋下隱患。

#### 肆、結論

從朝鮮以往的外交政策取向來看，一旦確認美國新政府的對朝敵視政策不發生改變，必然做出激烈反應，從而可能導致兩國關係出現較長時期的膠著局面。核導彈是朝鮮最為重要的戰略資產，既是抵禦外部侵略的「國之重器」，同時又是維繫金正恩政權和增強國內凝聚力的重要法寶。既然如此，若要朝鮮徹底放棄核武器等於虎口拔牙，這也預示著拜登時代的美朝關係不容樂觀。