

熱點聚焦

拜登印太政策及其對朝鮮半島之影響

Biden's North Korea Policy and Its Implications for the Korean Peninsula

盧業中

政治大學外交系

美國總統拜登於 2021 年 1 月 20 日就職，其印太戰略迄今已有一定的輪廓，亦即透過政治、經濟、與安全等手段，維護美國本土安全、強化與盟邦聯繫，而與川普政府相較，相同之處在於拜登希望盟邦要付擔更多成本，最大不同處在於較為重視盟邦的安全與利益。在朝鮮半島議題方面，拜登表示將採取與川普以及歐巴馬不同的策略，來達到朝鮮半島非核化的目標。然依公開資訊所示，北韓在拜登上任後至 9 月底止，已進行包括巡弋飛彈、短程飛彈、甚至超高因素飛彈在內等六次試射，10 月 1 日又宣布試射防空飛彈成功，使得各方對於拜登政府如何因應北韓議題及此等政策選擇之可能影響表達關切。

壹、川普時期的美國對北韓政策：極限施壓與交往

川普擔任總統時，曾與北韓領導人金正恩於 2018 及 2019 年會面三次。先前川普在 2017 年 4 月間正式提出「極限施壓與交往」政策，其背景即為北韓核武技術的成長研發，美國方面試圖透過國際

經濟制裁以及有限的軍事行動計畫，對北韓施壓。面對川普的政策取向，金正恩藉由與南韓總統文在寅的會面與文在寅促成，川普與金正恩於 2018 年新加坡會面並達成相關協議，包括：美國與北韓將會建立新的關係，致力追求雙方的和平與繁榮、兩國將共同努力建立朝鮮半島持久穩定的和平機制、重申 2018 年 4 月 27 日的〈板門店宣言〉，承諾將致力於實現朝鮮半島的完全無核化，同時北韓承諾歸還所有被俘與失蹤的美軍軍人遺體。

值得注意的是，雖然川普與金正恩同意將致力實現朝鮮半島無核化，但雙方對於應採取哪些具體步驟，包括是否要納入北韓的飛彈系統、後續如何驗證等，並無觸及，也成為後續爭議的來源。其後川普任內，雖然北韓未再進行彈道飛彈或核武試射，但對於短程飛彈仍持續研發、2020 年 10 月也公開表示將繼續發展彈道飛彈。對於美軍遺骸，在 2018 年進行了約 40 位人士的識別，但之後並無進展。而兩韓間雖設立聯絡處，但由於國際及美國的經濟制裁，使得文在寅部分計畫並無法推動，北韓也因此歸責南韓。2020 年 6 月，也以不滿脫北者散佈傳單、南韓違反〈板門店宣言〉為由，炸毀位於開城工業區的南北韓共同聯絡事務所。

貳、拜登的北韓政策：對話與制裁並行

由於 Covid-19 疫情爆發，北韓在 2020 年封鎖邊界，經濟情況未知，但在 2021 年 6 月表示有糧食危機。與此同時，北韓在 2021 年 1 月、3 月及 9 月進行不同種類飛彈試射，引起周邊國家關注，更引起各方對於拜登政府將如何因應的好奇。

一般而言，美國新任總統會以國內事務為主，然後再視其政治資本，決定投注在外交事務上的動作。拜登政府上台亦然，先將重

心置於國內經濟發展及疫情因應，然後與盟友重建互信、試圖重塑美國的國際領導地位。在朝鮮半島議題方面，拜登政府自 3 月份起與東北亞主要盟友分別與日本及南韓透過防長與外長的「2+2」會談，表述立場並讓盟友放心。3 月 17 日，國務卿布林肯（Antony Blinken）與南韓外交部長鄭義溶會面，討論美韓同盟並確認美日韓三方合作對於自由開放印太地區之重要性。雙方亦觸及北韓問題，同意將至離協調，而北韓核武與彈道飛彈的發展是該同盟優先事項。南韓外交部長強調，南北韓雙方於 2018 年簽訂之《全面軍事協定》（Comprehensive Military Agreement, CMA）係一項重大成就。與此同時，國防部長奧斯丁（Lloyd J. Austin）亦與南韓國防部長徐旭會面，雙方均強調將持續合作強化防務關係。在南韓結束「2+2」會談後，奧斯丁往訪印度，布林肯則與白宮國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）在阿拉斯加州安克拉治與中方代表楊潔篪及王毅會晤。

拜登政府約莫於 4 月間展開北韓政策總檢討，白宮國安會表示對北韓將採取務實政策。4 月 28 日拜登進行首場對國會演說時表示，將採取外交與嚴厲遏制並行（diplomacy, as well as stern deterrence）的策略。國安會發言人並補充說明，這將是介於歐巴馬的戰略忍耐與川普的大談判之間、一項精準而務實的途徑（calibrated, practical approach）。然而，北韓官方媒體回應表示，美國的態度充滿敵意。

5 月間南韓總統文在寅訪美，並與拜登會晤。雙方會談氣氛良好，南韓關切美國的北韓政策，而拜登政府亦藉此機會宣布北韓事務特使金星容之任命案。金星容於 6 月 21 日訪問南韓，並進行美日韓三方對話，金星容表達美方願不設前提與北韓展開對話。9 月 14 日三方復於東京會談，金星容表示，美國並沒有敵視北韓，拜登的

政策重點仍是務實策略，並希望平壤能夠積極回應美方所提出之不設前提條件下展開對話的。三方並確認將採取對話與制裁並行的作法，促成朝鮮半島無核化的實現。

除了領導人與工作層級會談外，美國與南韓在外長層級的互動亦稱密切。布林肯上任後於 1 月 26 日即致電時任南韓外長康京和，雙方均同意北韓核武問題必須共同應對，但雙方對於政策順序偏好有所不同。證諸拜登與文在寅會談內容，美國顯然以美日韓共同維繫印太地區穩定及和平視為首要之務、將中國視為重大挑戰者，而南韓則期盼美中緩和，將北韓議題置於首要。在其後幾個月布林肯與鄭義溶多次的電話通話時，這樣的政策順序的差異仍持續存在。

南韓方面仍持續希望為朝鮮半島各方對話創造條件。美國副國務卿雪蔓（Wendy Sherman）於 7 月 22 日與文在寅會面時表示，支持兩韓對話，美國並將與南韓緊密合作以應對北韓，並希望北韓也盡快回應美方的對話提議。文在寅則對美國外交將回復正軌表達樂觀之意。7 月底，兩韓之間確認將恢復通話。與此同時，文在寅政府持續強調美中關係和緩的重要性。在美中阿拉斯加會談不歡而散後、文在寅訪美前，南韓外長鄭義溶於 4 月份前往中國廈門，與中國國務委員兼外長王毅會談。這是鄭義溶就任外長的首次出訪，而王毅強調將南韓視為戰略夥伴的用心，亦表示支持南韓推動朝鮮半島無核化的和平進程。5 月份文在寅訪美時，美韓領導人聯合聲明因觸及台海議題，引發中國方面不滿，而南韓回應表示在該議題上將有所克制，會繼續在美韓同盟的基礎上，協調推進韓中關係。在北韓宣布彈道飛彈試射成功後，王毅復於 9 月 15 日往訪首爾並與鄭義溶進行會談，強調雙邊關係對區域穩定的重要性，韓方並重申希望中國繼續支持推進朝鮮半島和平進程。

參、北韓的初步回應：硬軟兼施、離間美韓

在拜登政府 4 月間釋出調整政策之際，北韓的反應卻相當制式且負面。北韓極度反對美國的任何制裁，故對美採取嚴辭抨擊並加快各式飛彈發展的進度，稱美國的政策充滿敵意與算計。當然，此等舉措可能亦反映出北韓由於疫情之故，糧食供給與經濟發展可能都已出現危機。

與此同時，北韓則逐步恢復與南韓的接觸以滿足經濟所需，同時在某種程度上試圖透過文在寅政府來影響美國的政策。7 月底、8 月初北韓同意恢復兩韓聯絡熱線，表示希望讓南北韓關係回到正軌。8 月 5 日，布林肯與鄭義溶通話，確認美國將與南韓合作推動相關進程，並肯定兩韓對話與交往，雙方並觸及可能對北韓進行的人道援助。然而，北韓嚴厲地反對 8 月上旬的美韓聯合軍演，並因此幾度拒接兩韓熱線電話。

近期的發展更可以看出北韓持續對美施壓、試圖改變其政策的傾向。9 月中，金與正表示南韓必須捨棄不公平的雙重標準、敵對政策和言行，才可能再次舉行南北韓高峰會，並宣告韓戰正式結束。9 月底的短程飛彈試射後，北韓駐聯合國大使金星在聯合國大會發表演說，要求美國終止敵對政策，包括停止與南韓的軍事演習，並撤除在朝鮮半島及其周邊的戰略武器。美國國務院對於北韓的飛彈試射表示譴責，認定此舉措破壞區域和平穩定。

然 9 月 28 日，國務院東亞與太平洋事務首席副助卿梅健華 (Kin Moy) 於一場視訊會議表示，美方已直接向平壤提議雙方可不設前提進行對話，目前正等候北韓的回應。梅健華以正式國名稱呼北韓，並表示願意與北韓進行信心建立措施的討論。以應對北韓飛彈發展的近況而言，美國國務院的回應似乎確實以更為務實的態度來面對。

肆、未來影響美國對北韓政策的變數

綜上所述，拜登政府對北韓採取務實取向的政策，較歐巴馬的戰略忍耐更為積極，也避免川普對北韓政策的嘩眾取寵，但「時間」可說就是拜登政策的最大敵人。

首先，拜登政府自阿富汗撤軍後，國會及美國大眾對於其施政的能力出現質疑的聲音。近日美國參議院外委會的聽證多環繞此一議題，而從包括國務卿、國防部長、及至參軍聯席會議主席的回應可看出，此一決定固然符合民意期待，但其中之決策、情資判斷、與執行層面等均有落差，使得各方對於美國整體軍事及外交戰略可能出現方向正確、執行不力的懷疑。

其次，美韓之間的互動在 2022 年可能出現變化。文在寅的任期至 2022 年 5 月，而同年 11 月美國將進行期中選舉，可能使文在寅政府在朝鮮半島議題上留下政治遺產的期待，可能與拜登政府希望守成保本的期待相違。目前看來，南韓若在明年選舉出現政黨輪替，新任政府會否改弦易轍、對北韓採取激進強硬的手段仍屬未知。若屆時真出現此等情況，北韓勢必將透過調整對南韓之政策而試圖對美國施壓，對拜登政府而言未必容易因應。

最後，美中關係的變化亦將影響中國在此議題願意扮演的角色。從上述南韓與中國在拜登政府上任數個月來的互動可以看出，中國正藉美國無暇他顧、文在寅尋求政治遺產之餘，積極擴大對南韓的影響力。明年除了習近平將尋求第三任，也正是中韓建交的 30 周年，中韓關係對於朝鮮半島局勢的影響，亦值得各界關注。