

中國的北韓政策：基本立場及其演進

China's North Korea Policy and Its Implications

游智偉

中央警察大學公共安全系

壹、前言

某種程度上，中國的北韓政策影響朝鮮半島無核化的進程與朝鮮半島的穩定，在金正恩掌權後不久，中國與北韓的關係一度降入谷底，但隨著美「中」關係的惡化與韓國進步派的執政，中國與北韓的關係又再度回暖。

傳統上，朝鮮半島無核化、北韓政權的穩固、美「中」關係與北韓的反制為影響中國北韓政策的因素。朝鮮半島無核化為中國重要的政策目標之一，但這個政策目標必須在穩固北韓政權的前提下，而美「中」關係的變化則會影響北京推動朝鮮半島無核化與要求北韓重返談判桌的意願，北韓的反制則會影響雙方關係。整體來說，中國當前北韓政策的基本立場為協調俄羅斯施壓北韓，在堅持主權原則的前提下，推動朝鮮半島無核化。

這個傾向與過去—特別是 2019 年之前—有相當顯著的差異，可能導致中國態度變化的關鍵應為美「中」貿易戰後中國面臨的包圍網與國際壓力，推動朝鮮半島無核化有助於更進一步拉攏韓國進步派，減緩北京在東亞面臨的政治與軍事壓力，同時也有助於改善美

「中」關係，因而 2019 年以來，中國對北韓的態度有所變化，首先是中共外交部發言人在例行記者會上的態度轉變，更強調透過機制維持半島的和平穩定與推動進程，其後則同意《中朝友好合作互助條約》的續約、以及透過紀念儀式重新宣示兄弟關係。

貳、中國的北韓政策：顧慮與基本立場

一、顧慮：無核化、北韓政權穩固、美「中」關係與北韓的反制

中國的北韓政策受到四個很重要的因素影響，分為：北韓政權的穩固、朝鮮半島無核化、美「中」關係的變化及北韓的反應。大抵來說，中共希望推動朝鮮半島無核化，但更希望維持北韓政權的穩固，而美「中」關係的變化則促使北京適度調整對中國-北韓邊境的管制力道。而北韓在金正恩接掌權力初期對中國的反制雖使中國與北韓的關係降入谷底，這並不影響北京對北韓的影響力，但卻會影響中國與北韓關係的變化。

首先，對北京來說，北韓金氏政權的穩固有其必要性，這也是為何當聯合國討論是否制裁北韓，中共在安理會的投票行為往往較為保守、抑或國際社會制裁北韓，但仍有走私貨物自陸進入北韓的原因。對中國來說，北韓金氏政權的續存有三個必要性：防範北韓政權垮臺可能產生的難民潮、作為中共與美國之間的緩衝地帶、以及維持《中朝友好同盟條約》的需要。其次，半島的無核化對北京來說也有其必要性，但相較於金氏政權的穩固，中共在此議題上的態度較為保留。朝鮮半島的無核化有助於維持東北亞的現狀，特別是防止南韓及日本核武化，同時也有助於中國維護東北的安全—不論是戰爭或金氏政權垮臺導致的難民潮或波及中國的戰爭。

再者，美「中」關係的變化也是中共考慮的重點之一，特別是當美國與南韓無法迫使北韓回到談判桌之際。北韓成功擁有核武並透過一次次的飛彈試射提升其投射能力後，透過軍事手段解除北韓核武的可能性日低，美國與南韓更傾向透過談判說服北韓放棄核武。而對北韓來說，核武更是影響國家生存的關鍵，因而北韓與美國及南韓展開談判的可能性微乎其微。除俄羅斯外，中國為另一個可協調北韓重返談判桌的選項，因而美「中」關係的變化也可能影響中國的北韓政策—不論是放鬆邊境的走私管制或協助美國協調北韓重返談判桌。

最後，北韓一方也相當清楚中共對北韓的政策立場與底線，也曾嘗試擺脫中國對其的制約或降低中國的影響力。金正恩甫執政之際，北韓內部動蕩不安，張成澤最終被控訴叛國處決一事便可能與其嘗試降低中國的影響力有關，張成澤被視為是北韓的改革派，支持推動類似中國的改革開放政策。實際上，張成澤被處決後，中國與北韓的關係幾乎降至谷底，但北韓似不在乎中國的反應，反而持續原有政策及路線—包括發展核武與試射飛彈。

二、基本立場：協調俄羅斯、堅持主權原則以推動半島無核化

中國北韓政策—特別是北韓核武議題—的根本原則高度堅持主權原則、同時冷戰遺留下的同盟關係等，均導致美「中」在此議題的合作空間較小，相反地，俄「中」的合作空間極大。在六方會談與朝鮮半島無核化的議題上，中國的立場與俄羅斯相仿，兩者的處理政策均相當曖昧，北京並不反對透過六方會談推動朝鮮半島無核化，但強烈反對美國的政策立場：北韓必須放棄核武、並允許國際專家進入檢查是否仍持有相關設備、原物料、半成品與成品。其次，

在國際社會的相應制裁上，雖然北京可能不否決安理會的制裁案，但仍私下透過走私或放鬆管制等方式援助北韓，類似操作顯示北京仍希望維持北韓的穩定與存在。而近年在論及美國在韓半島議題的政策之際，北京的態度較為負面，例如「反對」、「不滿」與「錯誤」。

實際上，從中共外交部的官方態度來看，中共並不滿意美國處理北韓與韓半島問題的政策，而從過去的經驗與近年中共與俄羅斯的互動來看，北京與莫斯科在此議題上的合作空間更大。除中共與俄國對北韓在傳統上的影響力與對北韓的實際援助造就的影響力之外，近日中共與俄國的實質合作逐漸升溫，《俄中睦鄰友好合作條約》於 2021 年 7 月再度延長，同時，俄國財政部修正俄羅斯主權財富基金國家福利基金中持有外幣的比例，將人民幣的上限提升至 30.4%，這兩個證據顯示俄國對中共的實質支持正在增加。同時，中共外交部於 8 月對俄國總理主張在南千島群島設立特殊關稅區一事也表達樂觀其成，這些現象均顯示著俄「中」雙方合作的可能性與層級正逐漸提升。

參、中國的北韓政策：近年變化與原因

一、近年變化：2019 年為分水嶺，其後支持力道增加

當金正恩於 2011 年後接掌北韓後，中共與北韓的關係一度降至冰點，特別是在張成澤於 2013 年被處決後。實際上，中國與北韓關係的惡化最晚可追溯至六方會談一事，北韓認為北京迫使其參加六方會談，因而使雙方在冷戰以來的血盟關係生變，這個傾向在中共對「紀念《中朝友好合作互助條約》」的態度便可見一斑，例如 50 週年的紀念活動（2011）僅由中共國務院副總理張德江參加。隨後

當張成澤於 2013 年被處決後，中國對此活動的態度更為冷淡，57 至 59 週年的紀念活動僅由中共駐平壤大使館辦理，北京並未辦理任何活動。

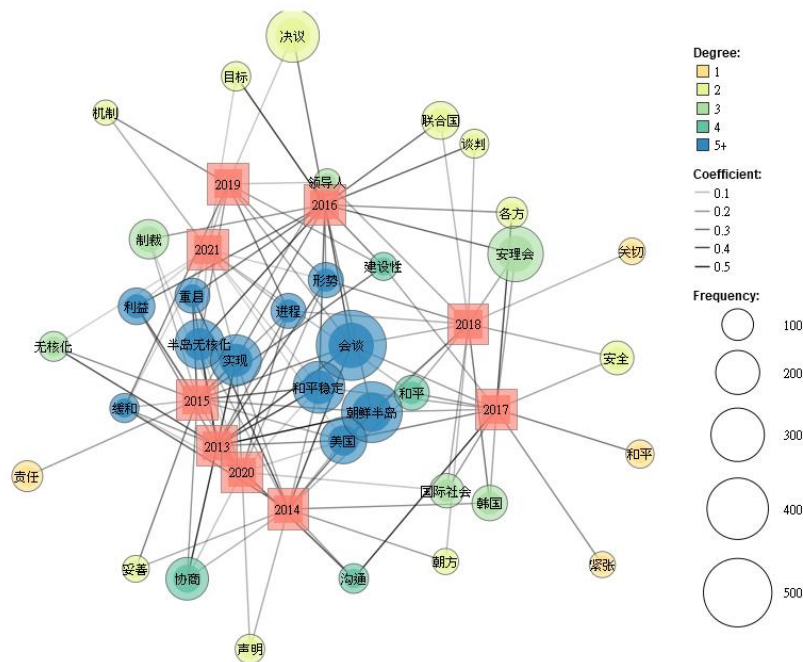


圖 1：2013 年後中國外交部發言人論及北韓的共現網絡
資料來源：作者自製

上圖 1 檢視中共外交部發言人每年在例行記者會上在論及「北韓/朝鮮」之際的關鍵字，從分佈來看，大致也反應類似現象：2019 年後中國與北韓的關係逐步改善，而在此之前，中國對北韓的態度則相對冷淡。在 2013 年到 2018 年間，當中共外交部發言人論及北韓之際，渠等的態度或立場可能較為中性，一再強調實現半島無核化或維持朝鮮半島的和平穩定有助於各方利益，並鼓勵各方展開協

商，但在 2017 年到 2018 年之際，中國外交部發言人更強調聯合國或安理會的作用及影響。

然而，中國外交部發言人的態度在 2019 年後開始有所調整與轉變，中國外交部發言人更強調「機制」、「建設性對話」、「聲明」與「和平進程」等詞彙，反應中國外交部不再以聯合國或安理會的決議表態其政策，而鼓勵各方展開相應的談判或重啟原有機制。實際上，2021 年中共對「紀念《中朝友好合作互助條約》」的態度也與過去不同，在 2021 年的 60 週年活動則以習近平為名拍發賀電，並在賀電中重申「兄弟」關係，更顯示著北京維持北韓政權的決心不變。

二、變化原因：美「中」關係惡化與韓國進步派政府上台

從變化的時間點來看，美「中」關係的惡化有相當程度的關連性。美「中」貿易戰於 2018 年爆發，隨後美國逐步增加對中國的關稅與對華為、中興等企業展開制裁，中共對北韓的態度也有所轉圜—即便北韓也加速飛彈的試射。

當北韓於 2017 年增加核武試驗及飛彈試射後，聯合國安理會通過 2371 號與 2375 號決議對北韓施加制裁，中國也投下贊成票，但韓國卻在該年 12 月查獲中國籍船隻違反 2375 號決議走私原油進入北韓，此現象呼應前述論點—即便中國希望處理朝鮮半島無核化的議題，但更重要的卻是北韓金氏政權的穩定。朝鮮半島幾乎同時的另一個變化則是進步派的文在寅繼任韓國總統。韓國進步派向主張透過陽光政策融化北韓，因而與北韓展開對話避免經濟援助的提供與核武計劃的延後或中止有其必要性，而這也增加北京對韓國政府的重要性。

2018 年美「中」貿易戰爆發之際，中國第一時間仍傾向維持過

去的政策，因而政策表態使用的關鍵字多涉及聯合國、安理會、談判與制裁。然而，隨著美「中」貿易戰越演越烈、進入 2019 年後，北京的政策立場已有轉圜，不再強調安理會與制裁，更強調的是「機制」、「和平穩定」、「形勢」與「會談」，顯示北京的態度與立場開始有所變化；而另一個更明確的變化則是 2021 年，《中朝友好合作互助條約》的續約、以及習近平在紀念活動上再次主張雙方為兄弟關係。

最後，相當詭異的是 2021 年以來，重啟六方會談的傳聞不斷，中共外交部發言人對此議題的回應從上半年的否定、到 8 月已轉向曖昧不清，這個現象某種程度上暗示了此事的可能性，亦即北京很可能嘗試在近期要求北韓重返談判並重啟六方會談，其著眼點可能是在改善美「中」關係，並為韓國進步派在 2022 的大選造勢，協助傳統上較親「中」的進步派繼續掌權。

肆、結論

綜言之，中國的北韓政策著眼於確保北韓的存續與穩定，而維持金氏政權為其目前最重要的手段，而同時北京仍期待達成朝鮮半島無核化的目標，但兩者本身因為金氏政權對核武作用的定性而有衝突，因而傳統上，中國北韓政策常擺盪於同意國際社會制裁與放鬆邊境管制之間。而北韓很可能也相當明瞭北京的政策底線與可能的作為，因而金正恩在掌權之初並不在乎北京的想法，更著力清除北韓境內的親「中」份子，因而造成中國與北韓關係的低谷。

然而，隨著美「中」貿易戰爆發與韓國進步派政府上台，北韓對中國的重要性反而提升，因為不太可能透過軍事手段解除北韓的核武，外交談判的必要性大幅提升，而當美「中」貿易戰爆發、美

國與中國的對立日益全面後，中國對北韓的政策也再度調整，透過紀念儀式重新宣示兄弟關係、《中朝友好合作互助條約》的續約、以及中共外交部發言人在例行記者會上的態度轉變，均暗示著北韓對中國的重要性再度提升。