

北韓核武戰略與軍事政策之調整

無核化下的生存之道

North Korea's Nuclear Strategy and Military Policy: The Way to Survive behind Denuclearization

陳蒿堯

中國文化大學韓國語文學系

壹、前言

2021 年適逢北韓領導人金正恩上任十周年，在美國拜登（Joe Biden）與川普（Donald Trump）政府的交接期間，金正恩即宣布將再度啟動核武研發計畫，並刻意忽視拜登政府透過幕後管道釋出外交對話的訊息。拜登政府 1 月上任後表示仍保留與北韓進行外交對話的空間，惟拜登政府做法與川普時期採取「由上而下」領導人峰會與「大交易」的舉措有所不同。

辛巴拉（Stephen J. Cimbala）與曼沃林（Max G. Manwaring）指出，戰略是融合目的（end）、用途（way）與工具（means）之國家體制與其環境之間的關係。就政治現實而言，戰略乃一國環顧其所面臨的內外環境，評估其他國家行為體之作為，整合相關資源以完

成既定目標行動計畫的整體決策過程。¹基此，本文由回顧北韓的核武策略沿革與軍事建設發展概況，探討金正恩任內的核武策略運用與調整，以及現階段審酌對美重啟「無核化」談判之決策困境。

貳、軍事建設與金正恩的國家領導人接班歷練

金正恩的父親金正日正式接班前，即由祖父金日成安排從基層幹部開始培養，經過長時間接受完整的政治歷練，循序漸進完成接班大位。反觀金正恩則是直接透過金正日短時間快速「拔擢」成為權力接班人選就邁向國家領導人之路。

2010年9月27日，金正日發布第51號命令，任命金正恩為朝鮮人民軍大將，9月28日，北韓勞動黨代表大會遴選金正恩為勞動黨中央軍委會副委員長與中央委委員，瞬間擢升為軍權地位僅次金正日的二號人物。金正日2011年12月17日逝世後，12月30日北韓勞動黨政治局會議依據金正日遺訓通過決議，推舉勞動黨副委員長金正恩為中央軍委會委員長與北韓人民軍最高司令。再者，金正恩執政初期頻繁撤換重大軍事將領與黨內高階人事，無非都是要在短時期內強化其在北韓勞動黨的執政基礎，來快速提升黨幹部對金正恩領導體制的向心力。

對北韓而言，武力是因應外部緊張局勢的必要手段，金正恩2011年就任北韓領導人後，為達到權力鞏固與對外突破，以處決姑父張成澤與頻繁更換軍總參謀長來制衡軍方力量，掌握北韓黨政軍的領導權，更意識到必須以核武做為國家發展與應對威脅的遏止力量，

¹ Stephen J. Cimbala, *National Security Strategy: Choices and Limits* (New York: Praeger Publishers, 1984), 1-3; Max G. Manwaring, Edwin G. Corr, and Robert H. Dorff, *The Search for Security: A U.S. Grand Strategy for the Twenty-First Century* (Westport, Conn.: Praeger Publishers, 2003), p.128.

動輒以發動戰爭邊緣的核武試射為談判籌碼，進行外交恐嚇與經濟勒索，同時達到穩固權力的目的。

參、北韓核武策略：從「先軍政治」到「軍事與經濟並重」

金日成厲行「先軍政治」(army first policy)，將軍事建設置於一切發展首位，自 1960 年代起在寧邊設立「核子研發中心」，同時將大量經濟資源用於發展核武並將其做為防禦用途及生存手段。1992 年再修改憲法，任命金正日為國防委員長，進一步貫徹以軍事發展為主之主體路線，並以「主體思想」和「先軍思想」作為應用在政治、經濟、文化等方面的指導方針。

北韓 1990 年代後期便已開發射程範圍囊括日本與南韓的蘆洞飛彈，自 2017 年以來迄今，北韓更已多次試射包括火星 12 型與 14 型在內等各種不同類型與射程的中長程彈道飛彈，以及加快強化戰略威懾力的發射彈道飛彈載具研發，試圖藉軍事力量，成為具有掌控東北亞局勢的「規則改變者」(game changer)。

「核武」是北韓先軍政治的重要象徵，更是金正恩累積個人政治權威的重要手段。北韓迄今已總共進行 6 次核試，其中 4 次核試於金正恩 2011 年掌權後展開，而北韓進行核試的時間點，亦可說是金正恩為達成其政治與外交目的所進行的戰略操作。²在策略運用上，以發展具有攻擊能力的核武，對內藉由「擁核」可強化「先軍政治」的統治正當性，確保領導體制安全無虞，對外亦可達到嚇阻與威懾的目的，拉抬北韓的國際地位，並由國際社會獲取具附加價值的經濟援助。

² 陳蒿堯，〈近期北韓金正恩領導體制下的核武戰略運用與挑戰〉，《韓國文化教育研究》，創刊號（2016），頁 147-179。

2012年1月5日，金正恩透過官媒「朝鮮中央通信社」(Korean Central News Agency, KCNA)聲明北韓已是世界公認的核武國家，且核武的遏制力量將無法用任何相關援助進行交換的革命遺產。5月31日，在憲法中自稱為擁核國家。

2013年1月，金正恩於新年賀詞中要求國民經濟相關部門將力量集中於科技研發，並致力於生產尖端武器裝備，旋即於同年2月進行第三次核試。同年3月31日，北韓召開勞動黨中央委員會全體會議，強調經濟建設和核武力建設並行，。北韓最高人民會議更透過立法程序，進一步鞏固北韓自衛性的核擁有國的地位，同時將擁核提高到國家長期發展的戰略高度。

為爭取對外談判以及換取經濟利益與援助資源的有利籌碼，金正恩於2016年第7次全國黨代表大會，延續先軍政治傳統，但更強調致力發展核武的「先核政治」，同時進一步將發展核武納入勞動黨黨章，為金正恩接任領導人第一個5年營造擁核建立功績與累積個人威信。

肆、金正恩任內核武策略運用與朝美「無核化」談判

北韓迄今三任領導人的對美談判的戰略目標一致，但視其內部環境與外部情勢調整因應策略，即衝突製造問題尋求突破、間歇發動挑釁測試談判底線，藉由爭取緩衝時間進行協商尋求妥協方案，進而達成階段性協議。依據過往北韓釋出要求與美國進行對話的經驗，其戰略目標乃是先藉由與美國和解，為換取國際援助和資本輸入營造友善的國際環境，同時測試美國對北韓持續發展核武的底線，以及國際社會可能的反應。

北韓2016年1月和9月各進行一次核試，同時頻密進行飛彈

試射，金正恩更揚言飛彈瞄準關島，兩韓關係達到韓戰停戰以來歷史新低。2018 年為韓戰《停戰協定》簽署 65 周年，不同於歐巴馬（Barack Obama）政府時期對北韓採取「戰略忍耐」，川普自年初起即積極主導「無核化」發展走向，一方面採「極限施壓」，針對與北韓相關的實體和個人祭出強硬經濟制裁，同時要求南韓必須全力配合，使兩韓和解進程必須與美方因應北韓達成「無核化」的政策目標一致以徹底切斷北韓獲取發展核武與飛彈計畫的資金與資源。另一方面，川普也表明對與金正恩舉行領導人峰會持開放的態度，並對樂觀看待南韓積極進行穿梭外交促成對話。因此，美朝韓三邊在 2018-19 年間，先後舉行 2 次川金會（2018 年 6 月 12 日、2019 年 2 月 27-28 日）、1 次板門店會面（2019 年 6 月 30 日）與 3 次文金會（2018 年 4 月 27 日、5 月 25 日、9 月 18-20 日），兩韓關係出現短暫的和解曙光，半島安全局勢亦獲得降溫的空間。

為制約北韓不可繼續發展核武與彈道飛彈技術，美國多次表示北韓達成無核化前，不會解除制裁。國際制裁對北韓經濟造成嚴重打擊，北韓內部亦因燃料不足加上糧食短缺情況嚴峻，深陷饑荒危機。金正恩 2019 年 1 月新年演說進一步提出拆除核試場和飛彈試驗場，並宣稱「不再製造、不再試驗、不再使用與不再擴散核武」，要求美方採「分階段同步措施」實現無核化。³2019 年 2 月 27-28 日於越南河內舉行「川金二會」，金正恩提出以拆除寧邊核設施，換取國際對北韓核武和彈道飛彈的一系列制裁，遭到川普拒絕。據美國情資掌握北韓尚有隱匿的核設施及飛彈武器，以及雙方對解除對朝制裁與解除北韓核武的時間表無法達成共識，談判以破局收場，美朝

³ Eric Talmadge, "4 ideas from NKorean leader Kim Jong Un's New Year's speech," AP News, January 2, 2019, <https://reurl.cc/xGGZ21>.

關係進展也因此陷入停滯。

自「川金二會」不歡而散後，北韓對美、韓展開兩手策略，一方面片面切斷與南韓的官方互動，甚至多次試射飛彈挑釁，批評文在寅無心也無意改善兩韓關係，另一方面則不斷強調與川普的私人情誼仍是推動無核化談判的關鍵，釋放雙方可談的基調，爭取時間以拖待變，尋求突破美國極限制裁的壓力；美國則方面強化落實對北韓人權與經濟制裁，要求儘速落實無核化，並對重啟談判與維持工作會談保持開放的態度。4月12日，金正恩在最高人民會議《關於現階段的社會主義建設和共和國政府的對內外政策》發表施政演說，要求美國於12月31日前必須具體解除制裁或滿足訴求，否則將採取截然不同作為。北韓這段期間為在2019年5月、7月和8月試射新型短程彈道飛彈，試圖緩解美國制裁壓力。

9月23日，川普在紐約聯大會晤文在寅，重申不對北韓動武，促成北韓外務省大使金明吉與國務院北韓事務特使畢根（Stephen Biegun）於瑞典重啟工作會談。據了解，美國要求北韓對寧邊核設施清單進行申報並接受徹底核查，而北韓則強烈要求安全體制保障並放寬制裁，會談再度觸礁，迄今仍未再有進一步突破或接觸。

伍、近期北韓軍事建設與核武發展概況

2009年將國際原子能總署（IAEA）觀察員驅逐出境後，北韓隨即推進其核武計劃並恢復核測試。之後IAEA便無法再進入北韓，僅能透過衛星影像，以遠端監控的方式，來觀察北韓的核武動態。2016年6月，美國《38 North》已初估北韓可能已經完成核子裝置的縮小化，甚至已具備製作核子彈頭的能力。北韓在潛射飛彈運用的技術上亦有大幅進展，一旦北韓擁有具有一定潛射能力的核潛艦，不僅

對南韓和日本的飛彈防禦系統構成挑戰，更將使北韓的核攻擊範圍，擴展到東北亞區域之外，提高美國本土遭到北韓飛彈攻擊的威脅與風險。⁴

2021年1月5-12日，金正恩繼2016年時隔5年再次召開勞動黨全國黨代表大會，其中在總結報告中提到，將更加高度重視核技術，同時進一步發展核武器小型輕量化、戰術武器化，並指示按計劃推進潛射及地射固體燃料發動機洲際彈道火箭研發，擁有對提高遠端核打擊能力具有重要意義的核潛艇和潛射核戰略武器。⁵7月14日，倫敦國際戰略研究所(IISS)和俄羅斯能源與安全研究中心(Center for Energy and Security Studies, CENESS)共同發表《展望未來北韓戰略能力與韓半島安全》指稱，截至2020年9月，北韓擁有能夠生產13-47枚核彈頭的核物質，並具備每年生產5枚核武器的能力。⁶

陸、金正恩審酌是否對美重啟「無核化」談判之決策考量

美國為壓制北韓核武進展，持續透過聯合國安理會等國際建制對北韓維持經濟制裁，同時對北韓的人權問題強化施壓。聯合國2397號制裁決議案不僅凍結北韓外匯，連帶使輸出人員與技術受到制肘，重挫北韓經濟，加上北韓內部因燃料不足與糧食短缺，深陷饑

⁴ 陳蒿堯，〈北韓試射潛射彈道飛彈(SLBM)對「無核化」談判與區域安全之影響〉，《戰略安全研析》，第159期(2019)，頁88。

⁵ 〈引導我們朝鮮式社會主義建設走向新勝利的偉大門爭綱領關於敬愛的金正恩同志在朝鮮勞動黨第八次代表大會上所作的報告〉，《勞動新聞》，2021年1月10日，http://www.rodong.rep.kp/cn/index.php?strPageID=SF01_02_01&newsID=2021-01-10-0002。

⁶ "DPRK Strategic Capabilities and Security on the Korean Peninsula: Looking Ahead," *Joint Study by the Center for Energy and Security Studies (CENESS) and the International Institute for Strategic Studies (IISS)*, July 14, 2021, p.6, <https://www.iiss.org/-/media/files/research-papers/dprk-strategic-capabilities-and-security-on-the-korean-peninsula---english3.pdf>.

荒危機。⁷北韓自 2020 年 1 月為有效管控 COVID-19 疫情而封閉與中國的邊境，也切斷雙邊的經貿往來，讓北韓經濟困境更加艱難，迫使金正恩於 2021 年 1 月、2 月和 6 月頻繁召開三次勞動黨中央委員會全體會議，致力於掌控內部情勢穩定。金正恩對內多次強調「自力更生」，安撫民心與提升士氣，展現絕不輕言對美示弱的對抗意志；對外則透過恢復兩韓溝通管道向南韓施壓，同時對拜登喊話，要求依其推動部分無核化進展，同步緩解部分制裁。另一方面金正恩致力管控疫情，強化與中、俄穩固雙邊關係，爭取外交支持與經濟援助，減緩美國極限制裁的衝擊。

另一方面，美韓維持低強度聯合軍演，並重申對推動無核化談判與相關外交對話持開放的態度。為搶在拜登可能公布對朝政策基調之前展示立場，3 月 18 日，北韓外務省第一副相崔善姬表示，如果美國不撤回敵視北韓的政策方針，雙方就無從尋求接觸或對話的立場。3 月 21 日先向朝鮮半島西部海域發射 2 枚近程巡弋飛彈（未違反安理會決議），繼而於 3 月 25 日自咸鏡南道咸州一帶向朝鮮半島東部海域發射 2 枚近程彈道飛彈。4 月 8 日，金正恩在黨支部書記大會重申「苦難行軍」，即使被長期孤立也在所不惜，以此要求美國必須有所讓步，否則將不輕易與其對話。

然而，當美國宣布自阿富汗撤軍以及伊朗核協議談判陷入僵局之際，金正恩於勞動黨第八屆中央委員會第三次全體會議上表示，將靈活應對變化的局勢，做好「對話」和「對抗」的準備，希冀以

⁷ Cho Eun-jung, "International Aid Group: North Korea's Food Shortages Worsened by Drought," *Voice of America*, August 10, 2019, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/international-aid-group-north-koreas-food-shortages-worsened-drought>; Josh Smith, "Malnutrition, disease rising in North Korea: aid organization," *Reuters*, July 18, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-aid/malnutrition-disease-rising-in-north-korea-aid-organization-idUSKCN1UD0P4>.

拖待變為談判創造條件，並觀望拜登政府如何在美中戰略競爭架構下應處伊朗核問題，俾利調整下一階段的「無核化」談判策略。近期相關情資顯示北韓重啟中斷近 3 年的核反應爐，加速生產鈾彈和鈾彈的能力，並選在美日韓三邊對話與王毅訪韓之際，再度進行違反聯合國制裁決議的飛彈試射，並首次展示自火車上發射飛彈的能力，相關操作無非欲喚起美國重視，提高「無核化」對話在拜登政府外交政策與美中外交談判議題的優先排序，並為後續「可能」的談判或對話爭取有利的條件。