

## 學術論文

# 美朝韓三邊互動下之半島安全環境 變化

---

## Security Environment Changes of the Korean Peninsula under Trilateral Interaction among the United States, North Korea and South Korea

陳蒿堯 *Chen Hao-Yao*

中國文化大學韓國語文學系助理教授

*Assistant Professor of Department of Korean Language and Literature  
Chinese Culture University*

### 摘要 / Abstract

金正恩自 2011 年正式繼位成為北韓第三代最高領導人以來，於 2013 年 3 月宣布採行「經濟建設和核武力建設的並進路線」。2016 年初起，因北韓重啟核試與頻密進行飛彈試射，使平壤與首爾的關係達到韓戰停戰以來新低點。文在寅 2017 年 5 月當選韓國第 19 任總統後，於就職演說中表示，將積極進行「穿梭外交」，與美、中、日協同合作，推動北韓「無核化」。美國自 2018 年初起即採取「極限施壓」式的經濟制裁，積極主導「無核化」發展走向，制約北韓不可繼續發展核武與彈道飛彈技術。另一方面，美國亦要求韓國必須全力配合，使兩韓的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。本文試圖從韓國文在寅政府與區域安全的視角，探討韓國與北韓在區域的角色轉換與因應「無核化」策略，以及美朝韓三邊互動架構下對韓半島安全環境變化的影響。

另一方面，本文亦檢視美國對北韓「極限施壓」的政策成效。2018至2019年期間，美朝韓三邊先後舉行2次「川金會」與3次「文金會」，使兩韓改善雙邊關係出現短暫的曙光，亦使劍拔弩張的韓半島安全局勢獲得降溫的空間。今（2021）年適逢北韓領導人金正恩上任十周年，以及美國拜登政府1月上任以來，表示仍保留與北韓透過外交對話的空間，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。研判美國仍將透過聯合國安理會等國際建制對北韓維持經濟制裁，持續對北韓的人權問題強化施壓，並持續釋放對無核化「工作層級」的協商持開放態度，並在其協商過程中視北韓的態度與作為若有意就「無核化」採取實質行動，再逐步緩解對北韓的制裁行動並適時提供相應的經濟援助。

Kim Jong-un officially succeeded as North Korea's third-generation supreme leader in 2011 and he first announced the dual policy on pursuit of simultaneous economic and nuclear development. Furthermore, due to North Korea restarted nuclear program and frequently conducts missile test in 2016, the bilateral relations between Pyongyang and Seoul hit a new low since the Korean War. Moon Jae-in became President of South Korea in 2017 May and announced that he will play an active role for shuttle diplomacy to cooperate with U.S., Mainland China and Japan to promote North Korea for denuclearization. On one hand, U.S. sustained "extreme pressure" of economic sanctions on North Korea since 2018 and lead the development of denuclearization negotiation to restrict North Korea on continuing to develop nuclear weapons and ballistic missile technology. On the other hand, U.S. also requested South Korea must fully cooperate with U.S., that is the reconciliation process between South Korea and North Korea must be consistent with the U.S.

policy goal of achieving denuclearization. This paper tries to take the perspective from Moon Jae-in administration and regional security to explore the role transition and corresponding strategy on denuclearization of South Korea and North Korea and it will also try to probe the influence on security environment of the Korean Peninsula under the trilateral structure of the United States, North Korea and South Korea.

This paper also examines the policy effectiveness of U.S. “extreme pressure” toward North Korea. During 2018 to 2019, tripartite actors, the United States, North Korea and South Korea had held two times of Trump-Kim summit and three times of Moon-Kim summit that not only promote temporary improvement of bilateral relations between North Korea and South Korea, but also cool down the tense security situation of the Korean Peninsula. Kim Jong-un Regime enters tenth year in office in 2021. U.S. Biden administration also took office in 2021 January and announced U.S. will still reserve the space for diplomatic dialogue with North Korea, however which will be quite different from Trump administration’s “top-down summit” and “big deal” approach for denuclearization. The paper predicts that U.S. would maintain economic sanctions via the United Nations Security Council and other international regimes and put intensify pressure on North Korea’s human rights issues. U.S. would also keep on releasing open-door for “working level” negotiations on denuclearization and observe if North Korea’s attitudes and responses intend to take substantive actions on denuclearization that U.S. would ease the sanctions against North Korea gradually and provide corresponding economic assistance.

---

**關鍵字：**朝鮮半島、極限施壓、無核化、區域安全、穿梭外交

**Keywords:** Korean Peninsula, Extreme Pressure, Denuclearization,  
Regional Security, Shuttle Diplomacy

## 壹、前言

不同於歐巴馬（Barack Obama）政府時期對北韓採取「戰略忍耐」政策，川普自 2018 年初起即積極主導「無核化」發展走向，一方面採「極限施壓」的方式，針對與北韓相關的實體和個人祭出強硬經濟制裁，以徹底切斷北韓獲取發展核武與飛彈計畫的資金與資源。另一方面川普本人也表明對與金正恩舉行會談持開放的態度，並對韓國積極進行穿梭外交促成對話的立場樂觀其成。因此，美朝韓三邊在 2018 至 2019 年期間，先後舉行 2 次「川金會」與 3 次「文金會」，使兩韓改善雙邊關係出現短暫的曙光，韓半島安全局勢亦獲得降溫的空間。

今（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。<sup>1</sup> 美國拜登政府 1 月上任，表示仍保留與北韓透過外交對話的空間，但做法與川普政府採取「由上而下」領導人峰會的舉措有所不同。拜登政府近期完成對北韓政策檢討，主張採取「務實」的方式（practical approach），透過「外交選擇」（options for diplomacy）找到能夠達成的目標，並採階段性處理與達成北韓「無核化」的目標。<sup>2</sup>

本文將先簡單回顧美國「極限施壓」的政策成效，文中所提美國的「極限施壓」做法，不僅單指透過經濟制裁和外交手段，短期先以凍結北韓部

---

<sup>1</sup> Jon Herskovitz and Jeong-Ho Lee, "North Korea Greets Biden With Plans to Boost Nuclear Arsenal," *Bloomberg News*, January 9, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-08/north-korea-to-pursue-more-advanced-nuclear-technology-kim-says>; Phil Stewart, "Exclusive: North Korea unresponsive to behind-the-scenes Biden administration outreach - U.S. official," *Reuters*, March 14, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-northkorea-idUSKBN2B50P1>.

<sup>2</sup> Aamer Madhani and Matthew Lee, "Biden to veer from Trump, Obama policies in taking on NKorea," *AP News*, May 1, 2021, <https://apnews.com/article/politics-north-korea-government-and-politics-83f3f6303db64aea3d28aae694d4d3c7>.

分核試和暫停飛彈計畫，進而中長期達到制約北韓不可繼續發展核武與提升彈道飛彈技術的戰略目標。另一方面，美國亦將「極限施壓」運用於對韓國施加壓力，要求韓國必須全力配合美方因應北韓達成「無核化」的政策目標一致，意即韓國意欲推動的兩韓和解進程必須與無核化談判並行不悖。在此背景下，本文試圖從韓國文在寅政府與區域安全的視角，探討韓國與北韓在區域的角色轉換與因應「無核化」策略。韓國文在寅政府積極推動「穿梭外交」，促成美朝「無核化」對話，更冀望積極說服美國微調對北韓的「無核化」政策，進而為受制於「無核化」談判僵局而停滯不前的兩韓關係找到改善的突破空間。

## 貳、北韓領導人金正恩自 2009 年起逐步確認接班地位

2009 年 3 月 8 日，英國廣播公司（BBC）引述，北韓舉行最高人民會議選舉，並有意安排金正恩進入候選人名單，臆測金正日正欲對北韓政治權力移交作準備。<sup>3</sup> 6 月 2 日，韓國國情院依相關情資，證實金正恩獲金正日拔擢成為北韓的權力接班人選。<sup>4</sup>

2010 年 8 月 26 日，金正日密訪中國，正式向中國領導人胡錦濤引薦金正恩，金正恩接班人地位進一步獲得中方認可。<sup>5</sup> 9 月 27 日，金正日以北韓人民軍最高司令官的身分發布第 51 號命令，任命金正恩為朝鮮人民軍大將，同時對黨組織進行大規模改組，使其成為支持金正恩接班的體制。<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> 〈朝鮮舉行最高人民會議選舉〉，《BBC 中文網》，2009 年 3 月 8 日，[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_7930000/newsid\\_7930800/7930882.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7930000/newsid_7930800/7930882.stm)。

<sup>4</sup> 〈新聞人物：金正恩〉，《BBC 中文網》，2010 年 10 月 1 日，[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/indepth/2010/09/100928\\_ana\\_profile\\_kim\\_jong\\_un](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/indepth/2010/09/100928_ana_profile_kim_jong_un)。

<sup>5</sup> 權大烈，〈金正日胡錦濤如會面 三月內何事又談？〉，《朝鮮日報中文網》，2010 年 8 月 28 日，[http://old.chnarchive.chosun.com/big5/site/data/html\\_dir/2010/08/28/20100828000008.html](http://old.chnarchive.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2010/08/28/20100828000008.html)。

<sup>6</sup> 〈金正銀獲大將軍銜 接班格局正式確定〉，《朝鮮日報中文網》，2010 年 9 月 28 日，[http://old.chnarchive.chosun.com/big5/site/data/html\\_dir/2010/09/28/20100928000005.html](http://old.chnarchive.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2010/09/28/20100928000005.html)。

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事委員會副委員長，以及勞動黨中央委員會委員，擢升軍權地位僅次於金正日的第二號人物，距「正式接班」僅剩一步。<sup>7</sup>

2011年12月17日，金正日逝世，金正恩正式繼位成為北韓第三代最高領導人。<sup>8</sup>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，推舉勞動黨中央軍事委員會副委員長金正恩為朝軍最高司令官。<sup>9</sup>2013年3月31日，金正恩召開勞動黨中央委員會全體會議，宣布採行「經濟建設和核武力建設的並進路線」。<sup>10</sup>

### 參、韓國積極扮演「穿梭者」促成美朝「無核化」對話

平壤與首爾的關係自2016年初起，因北韓重啟核試與頻密進行飛彈試射，金正恩更揚言飛彈瞄準關島，兩韓關係達到韓戰停戰以來新低點，韓半島安全情勢呈現山雨欲來之勢。文在寅2017年當選韓國第19任總統，先於5月10日的就職演說中表示，將通過鞏固東北亞和平架構，由韓國主導與美中日等國協同合作，推動北韓「無核化」。<sup>11</sup>7月6日，文在寅在柏林G20會議發表《朝鮮半島和平構想》(Korean Peninsula Peace Initiative)，向北韓主動釋出善意，並願在條件成熟時會晤金正恩。<sup>12</sup>7月

---

<sup>7</sup> 〈朝鮮接連強調“以金正恩為首的黨中央委員會”〉，《韓聯社》，2011年12月16日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20111226001700881>。

<sup>8</sup> 〈金正日葬禮委員會全由親近金正恩勢力組成〉，《韓聯社》，2011年12月20日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20111220004200881>。

<sup>9</sup> 〈金正恩被推舉為朝軍最高司令官〉，《韓聯社》，2011年12月31日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20111231000200881>。

<sup>10</sup> 〈朝鮮：並行發展經濟與核武力〉，《BBC中文網》，2013年3月31日，[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/03/130331\\_north\\_korea\\_nuclear](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/03/130331_north_korea_nuclear)。

<sup>11</sup> “Moon Jae-in's inauguration speech,” *The Korea Times*, May 11, 2017, [https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2017/05/356\\_229150.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2017/05/356_229150.html)。

<sup>12</sup> Bae Hyun-jung, “Full text of Moon's speech at the Korber Foundation,” *The Korea Herald*, July 7, 2017, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170707000032>。

17日，文在寅再主動向北韓提出停止軍事分界線上的敵對作為，並提議在不預設前提下舉行雙邊軍事會談。<sup>13</sup>

2018年為韓戰《停戰協定》簽署65周年，美國自年初起即在北韓核武與朝鮮半島和平發展的問題上，積極主導發展走向，韓國則積極進行穿梭外交，先後舉行2次「川金會」無核化談判（2018年6月12日、2019年2月27至28日）與1次板門店會面（2019年6月30日），加上3次文金會（2018年4月27日、5月25日、9月18至20日），使兩韓改善雙邊關係出現短暫的曙光，韓半島安全局勢亦獲得降溫的空間。

### 一、2018年1月平昌冬奧為「兩韓關係」破冰

2018年1月北韓特別由金正恩胞妹金與正出席平昌冬奧開幕式，釋出和解善意。4月20日，北韓召開第七屆中央委員會第三次全體會議，會中正式宣佈停止核試與洲際彈道飛彈（ICBM）試射。<sup>14</sup>4月27日，金正恩越過南北韓非軍事區（Demilitarized Zone, DMZ），與文在寅在板門店舉行會談，雙方商定停止一切敵對行為，宣佈爭取年內結束戰爭狀態。<sup>15</sup>

### 二、2018年6月新加坡「川金首會」為「無核化」協商拉開序幕

「川金會」原本預定在2018年5月底前舉行，一度因川普為掌握談判主導權，宣佈取消會面。後續在雙方各有盤算且都有意願要談的情況下，仍透過於不同地點舉行不同層次與級別的幕僚先遣會談，並透過相關管道釋放訊息，測試彼此的談判目標與讓步底限。<sup>16</sup>6月12日，川普與金

<sup>13</sup> 李哲宰，〈文在寅政府首次韓朝軍事會談告吹〉，《韓國中央日報》，2017年7月22日，<http://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=83908>。

<sup>14</sup> 〈金正恩在七大三中全會上宣佈停止核試與射彈〉，《韓聯社》，2018年4月21日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20180421000400881>。

<sup>15</sup> 〈朝韓峰會於板門店舉行 雙方宣佈爭取年內結束戰爭狀態〉，《BBC中文網》，2018年4月27日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-43917200>。

<sup>16</sup> 陳嵩堯，〈川金領袖峰會的協商機制研析〉，《當代日本研究學會學會通訊》，第13期，2018年6月，頁4-6，<http://www.tsjs.org.tw/admin/communication/file/2018-07-31/5b602cca>

正恩在國際鎂光燈的關注下，實現美國總統與北韓領導人時隔 73 年首度破冰握手相見，雙方同意「朝著朝鮮半島完全非核化的方向努力」，金正恩承諾永久關閉西海衛星發射場（Sohae Satellite Launching Station）。<sup>17</sup>

### 三、2019 年 2 月越南河內「川金二會」破局後「無核化」陷入停滯僵局

繼 2018 年美、韓與北韓的緊繃關係獲得降溫突破，金正恩 2019 年 1 月新年演說進一步提出包括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。<sup>18</sup>

韓國原冀望 2019 年 2 月 27、28 日於越南河內舉行的「川金二會」能取得實質性的進展，但川普卻稱不急於實現這個目標，而是要阻止北韓繼續測試核武和彈道飛彈。此外，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。<sup>19</sup> 雙方不歡而散，「川金二會」以談判破局收場，美朝關係進展也因此陷入停滯。

### 四、2019 年 6 月板門店「川金三會」後對「無核化」進展「各自表述」

---

444a5.p df。

<sup>17</sup> 〈川金會聯合聲明全文〉，《中央社》，2018 年 6 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806120339.aspx>。

<sup>18</sup> Eric Talmadge, "4 ideas from NKorean leader Kim Jong Un's New Year's speech," *A P News*, January 2, 2019, <https://reurl.cc/xGGZ21>.

<sup>19</sup> Chung-in Moon, "Breaking the North Korean nuclear stalemate," *Est Asia Forum*, November 11, <https://www.eastasiaforum.org/2019/11/11/breaking-the-north-korean-nuclear-stalemate/>; 2019, Guo Rui, "Kim Jong-un 'was shocked' by new US list of undisclosed nuclear facilities at Hanoi summit," *South China Morning Post*, March 26, 2019, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3003227/kim-jong-un-was-shocked-new-us-list-undisclosed-nuclear>.



自「川金二會」雙方不歡而散後，北韓對美、韓展開兩手策略，一方面片面切斷與韓國的官方互動，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。

2019年6月G20前夕，中國國家主席習近平突然飛抵北韓訪問，據傳北京在美美中貿易戰僵持不下之際，欲藉此打『北韓牌』對川普示好。習近平訪問北韓後，金正恩隨即表示收到一封「令人滿意的川普親筆信」，暗示雙方互動將重返正軌。<sup>20</sup> G20於6月28日開幕後，川普旋即宣佈願與金正恩於板門店舉行三度會面的意願。2019年6月30日，在韓國的安排下，川普、金正恩及文在寅在板門店「和平之家」(Peace House)舉行歷史上首次三方領導人會面，川普更表示與金正恩會談順利並達成基本共識，後續將交由國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)安排「川金四會」。<sup>21</sup>

美國為制約北韓不可繼續發展核武與彈道飛彈技術，採「極限施壓」式的經濟制裁，川普多次表示北韓達成無核化前，美國不會解除制裁。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。<sup>22</sup> 北韓試圖緩解美國制裁的壓力，在2019年5

---

<sup>20</sup> William Gallo, "Kim Jong Un Praises 'Excellent' Letter From Trump," *Voice of America*, June 22, 2019, <https://www.voanews.com/east-asia/kim-jong-un-praises-excellent-letter-trump>.

<sup>21</sup> Peter Baker and Michael Crowley, "Trump Steps Into North Korea and Agrees With Kim Jong-un to Resume Talks," *The New York Times*, June 30, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/06/30/world/asia/trump-north-korea-dmz.html>.

<sup>22</sup> 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>.

月、7 月和 8 月試射新型短程彈道飛彈，期間金正恩 4 月 12 日在最高人民會議《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，設下 12 月 31 日作為對美談判底線，要求美國於限期內必須具體解除制裁或滿足訴求，否則必將採取截然不同的作為。川普 9 月 23 日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美國國務院北韓事務特使畢根（Stephen Biegun）於瑞典重啟工作會談。<sup>23</sup> 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。<sup>24</sup>

#### 肆、韓國積極對北韓釋出善意欲改善關係但成效有限

2020 年適逢《六一五共同宣言》簽署 20 周年，文在寅政府自該年 4 月國會勝選，即表達將積極推動連結兩韓鐵路、重啟開城工業園區和金剛山旅遊，卻受制美國重申兩韓的和解進程必須與無核化並行不悖而停滯不前。加上空軍與駐韓美軍 4 月恢復因無核化談判而暫停的空中聯合演習，以及韓國試射可威脅北韓地下軍事設施的「玄武 4」彈道飛彈。北韓為宣洩對韓國調解不力與發展新型戰略武器的不滿，宣佈自 6 月 9 日中午 12 時起全面關閉北韓勞動黨中央本部和韓國青瓦台、兩韓共同聯絡辦公室（以下簡稱「聯辦」）與軍方之間的東西海通訊聯絡熱線，並於 6 月 13 日片面炸毀「聯辦」。6 月 17 日，金與正嚴詞譴責文在寅《六一五共同宣言》20 周年講話，將兩韓關係惡化歸咎於韓國，同時拒絕協商。

---

<sup>23</sup> “South Korea's Moon, Trump expected to meet at U.N. amid hopes for new North Korea talks,” *Reuters*, September 13, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-southkorea-idUSKCN1VY05L>.

<sup>24</sup> Johan Ahlander, Philip O'Connor, “North Korea breaks off nuclear talks with U.S. in Sweden,” *Reuters*, October 5, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-sweden-idUSKCN1WK074>.

## 一、韓國降低韓美軍演規模與模糊薩德完成部署

北韓自 2016 年初起，發動一系列的飛彈試射與核武恫嚇，韓國 2017 年 3 月宣布部署美國開發的「終端高空防禦系統」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)(以下簡稱「薩德」)。4 月 26 日，韓國先在慶尚北道星州郡部署 2 輛薩德發射車。6 月 5 日，文在寅以部署駐地需先通過環境影響評估，使薩德入韓獲得全體國民接受的程序正當性為由，推遲薩德完成全面部署。6 月 20 日，文在寅接受《華盛頓郵報》(Washington Post)專訪時則表示，就「薩德」進行環評並非推遲或取消部署。9 月 7 日，再完成其餘 4 輛發射車臨時部署。<sup>25</sup> 10 月 30 日，韓國外交部長康京和在國會提出「三不」承諾(不追加部署薩德系統、不加入美國飛彈防禦系統、不組成美日韓軍事同盟)，雖暫時緩和韓中關係與北韓不滿，但相信薩德問題仍是影響韓中關係與兩韓關係的潛在阻礙。<sup>26</sup>

另一方面，文在寅政府為配合川普政府順利推動與北韓進行「無核化談判」，2019 年 3 月以來已停止「關鍵決斷」(Key Resolve)和「鵝鷹」(Foal Eagle)聯合軍演。<sup>27</sup> 11 月 17 日，韓國國防部長鄭景斗和美國國防部長艾斯培，出席「東協國防部長擴大會議」(ADMM-Plus)，會後宣布為促進無核化談判，再度取消年度「警戒王牌」(Vigilant Ace)大規模聯合空中

<sup>25</sup> 〈駐韓美軍部署薩德部分組件 系統或下月正式啟動〉，《韓聯社》，2017 年 4 月 26 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20170426004300881>；〈薩德環評重來 年內或難完全部署〉，《韓聯社》，2017 年 6 月 5 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20170605005300881>；Lally Weymouth, "South Korea's new president: 'Trump and I have a common goal'," June 20, 2017, <https://reurl.cc/VEE9qn>；〈4 輛薩德發射車就位 反導連終成形〉，《韓聯社》，2017 年 9 月 7 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20170907002800881>。

<sup>26</sup> 〈韓外長：不考慮追加部署薩德〉，《韓聯社》，2017 年 10 月 30 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20171030002000881>；〈韓外長否認中方要求涉薩“三不限”〉，《韓聯社》，2017 年 11 月 27 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20171127005500881>。

<sup>27</sup> "Combined Command Post Training (CCPT)," *Global Security.org*, <https://www.globalsecurity.org/military//ops/ccpt.htm>.

演習，韓美雙邊軍事安全合作面臨挑戰。<sup>28</sup>

## 二、韓國國會通過《禁止對朝鮮傳單法》

2020年12月6日，韓國國會通過《禁止對朝鮮傳單法》（《韓朝關係發展法》修正案），禁止在兩韓軍事分界線附近散發反對北韓的傳單，以及用擴音器進行廣播等活動，違規者將被處以3年以下有期徒刑，或3000萬韓元以下罰款。<sup>29</sup>此舉不僅韓國國內質疑有限制言論自由和對北韓示弱之虞，亦引發聯合國、美國、英國與日本的關注，美國國會也罕見發出強烈的批評。2021年4月15日，美國國會的跨黨派「蘭托斯人權委員會」（Tom Lantos Human Rights Commission）針對韓國政府強行禁止對朝鮮散發傳單舉行視訊聽證會。<sup>30</sup>對此，韓國統一部雖表示立法將有助於保障邊境地區的公民安全。但值得關注是，「蘭托斯人權委員會」由39名參眾兩院議員組成，雖非屬眾議院的常設委員會，但目前由美國共和與民主黨的資深國會議員史密斯（Christopher H. Smith, R-NJ）與麥高文（James P. McGovern, D-MA）共同擔任主席，兩人皆十分關切北韓的人權問題，3月19日更去函拜登總統，敦促任命懸缺的美國國務院對朝人權特使。<sup>31</sup>一旦

---

<sup>28</sup> “U.S. and South Korea postpone military drills in bid to save North Korea dialogue,” *The Washington Post*, November 17, 2019, [https://www.washingtonpost.com/world/us-and-south-korea-postpone-military-drills-in-bid-to-save-north-korea-dialogue/2019/11/17/4b95b74a-0900-11ea-b388-434b5c1d7dd8\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/us-and-south-korea-postpone-military-drills-in-bid-to-save-north-korea-dialogue/2019/11/17/4b95b74a-0900-11ea-b388-434b5c1d7dd8_story.html).

<sup>29</sup> 斯特羅瑟，〈韓國立法禁止散發反朝傳單〉，《美國之音》，2020年12月16日，<https://www.voachinese.com/a/seoul-bans-anti-north-korea-leaflet-drops-20201215/5700302.html>；劉智惠、孫國璽，〈韓國新通過的“對朝傳單禁止法”禁的只是傳單嗎？〉，《韓國中央日報》，2020年12月16日，<https://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=99683>。

<sup>30</sup> “Civil and Political Rights in the Republic of Korea: Implications for Human Rights on the Peninsula,” *Tom Lantos Human Rights Commission, United States Congress*, April 15, 2021, <https://humanrightscommission.house.gov/events/hearings/civil-and-political-rights-republic-korea-implications-human-rights-peninsula-0>；樸炫柱，〈美國會將召開對朝傳單禁止法聽證會揭示韓國人權問題〉，《韓國中央日報》，2021年4月12日，<http://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=100957>。

<sup>31</sup> “Co-Chairs McGovern and Smith Sign Bipartisan Letter Urging Biden Administration t

後續北韓的人權問題引起美國國會的進一步關切，恐對韓國欲推動兩韓關係改善與美朝重啟無核化談判構成潛在壓力。

### 三、韓國欲積極促成 2032 年與北韓共同舉辦奧運未果

2021年2月25日，國際奧委會(International Olympic Committee, IOC)即已決定由澳洲作為舉辦奧運會的首選合作夥伴。3月25日，北韓試射飛彈後，4月6日無預警宣佈以保護運動員免於 Covid-19 感染為由，決定不參加7月舉行的東京奧運。<sup>32</sup> 4月1日，首爾市為履行2018年8月兩韓領導人「文金會」達成兩韓合辦2032年夏季奧運會的共同宣言，韓國方面在未能事先與北韓溝通的狀況下，逕自，以「超越界線，迎向未來」(Beyond the Line. Toward the Future)為願景主題，主動向國際奧委會(International Olympic Committee, IOC)提交「首爾-平壤合辦2032年奧運會」申請案。<sup>33</sup> 據悉，在此之前，北韓奧委會曾在3月26日召開會議，但會後並未透露任何有關與韓國聯合申奧的消息。<sup>34</sup>

### 四、韓國連續三年未響應聯合國對北韓的人權報告

2021年3月23日，據《東亞日報》引述，韓國政府決定不參加第46屆聯合國人權理事會上通過的《北韓人權決議案》共同提案國，此乃韓國

---

o Appoint Special Envoy on North Korean Human Rights Issues,” *Tom Lantos Human Rights Commission, United States Congress*, March 19, 2021, <https://humanrightscommission.house.gov/news/press-releases/co-chairs-mcGovern-and-smith-sign-bipartisan-letter-urging-biden-administration>.

<sup>32</sup> 吉倫亨、金昭延、李制勳，〈朝鮮宣佈不參加東京奧運會，韓國政府拯救“和平火種”受阻〉，《韓民族日報》，2021年4月7日，<http://china.hani.co.kr/arti/politics/9565.html>。

<sup>33</sup> 樸泰佑，〈首爾向IOC提交“首爾-平壤合辦2032年奧運會”提案〉，《韓民族日報》，2021年4月2日，<http://china.hani.co.kr/arti/politics/9545.html>。

<sup>34</sup> Ben Morse, Jake Kwon and Akanksha Sharma, “Could North and South Korea joint host the 2032 Olympics?” *Cable News Network*, April 1, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/04/01/sport/north-south-korea-2032-olympics-host-spt-intl/index.html>.

自 2019 年起連續 3 年未響應聯合國對北韓的人權報告。<sup>35</sup> 但北韓顯然不領情，同時為搶在拜登可能公布的對朝政策基調之前展示立場，北韓 3 月 21 日先向朝鮮半島西部海域發射 2 枚近程巡弋飛彈（此舉未違反安理會決議），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 28 日，美國總統拜登發表任內首度對國會演說，將北韓和伊朗列為安全重大威脅，將與盟國密切合作，透過外交（diplomacy）和威懾（deterrence）作為予以應對。<sup>36</sup> 5 月 12 日，美國國務院發表《2020 國際宗教自由報告》（2020 International Religious Freedom Report），嚴厲批判北韓人權並對其宗教自由表示擔憂，國務院國際宗教自由局局長伊德爾（Daniel Nadel）更表示，人權問題是拜登政府外交政策的核心，不會就北韓人權和「無核化」問題進行交易（tradeoff）。<sup>37</sup>

### 五、韓國暫緩重啟「天安艦事件」調查

2020 年 12 月，隸屬總統的「軍人死亡事故真相調查委員會」收到重新調查「天安艦事件」請願後，決定再次重啟調查。2021 年 4 月 7 日，「天安艦事件」遺屬向青瓦台要求與總統進行面談，並要求文在寅正式發表立場，天安艦遭擊沈事件乃北韓所為。對此，青瓦台方面表示「軍人死亡事故真相調查委員會」屬獨立機構，青瓦臺無權介入。<sup>38</sup> 4 月 28 日，韓國國

---

<sup>35</sup> 〈韓國政府確定連續三年不加入朝鮮人權決議案共同提案國〉，《東亞日報》，2021 年 3 月 23 日，<https://reurl.cc/5rroXv>。

<sup>36</sup> “Remarks as Prepared for Delivery by President Biden — Address to a Joint Session of Congress,” *The White House*, April 28, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/28/remarks-as-prepared-for-delivery-by-president-biden-address-to-a-joint-session-of-congress/>.

<sup>37</sup> Daniel Nadel, “Briefing with Senior Official Daniel Nadel, Office of International Religious Freedom, on the Release of the 2020 International Religious Freedom Report,” *U.S. Department of State*, May 12, 2021, <https://www.state.gov/briefing-with-senior-official-daniel-nadel-office-of-international-religious-freedom-on-the-release-of-the-2020-international-religious-freedom-report/>.

<sup>38</sup> 〈“天安”艦遺屬要求“總統應正式公布是朝鮮所為”〉，《東亞日報》，2021 年 4 月 7 日，ht

防部長官徐旭出席國會國防委員會全體會議時表示，請願重新調查「天安艦事件」的形式有問題，僅重申「天安艦事件」係北韓所為。<sup>39</sup>

## 伍、代結論：北韓「無核化」的後續發展與影響韓半島安全環境的變數

拜登政府上任以來，文在寅仍疾呼極力推動美國與北韓恢復對話，希望藉此預防軍事衝突，維持朝鮮半島和平；但即使北韓在川普政府時期進行「無核化」對話談判時，亦未停止進行核武與彈道飛彈開發；另一方面，北韓自 2019 年初以來即刻意忽視韓國，片面斷絕雙方官方對話管道，甚至在 COVID-19 疫情爆發後，文在寅政府多次表態願提供援助，亦都遭北韓拒絕。今（2021）年是文在寅總統任期的最後一年，在首爾與釜山市長補選大敗之後，據韓國蓋洛普（Gallup）4 月 30 日發布的民調，韓國民眾對文在寅施政表現的滿意度降至 29%，創任內新低。<sup>40</sup> 文在寅在有限的任期內欲力推改善南北韓關係，為其留下歷史定位，恐難度不小。

文在寅於川普任內雙方共進行 9 次領導人會談，至少 25 次熱線對話。2021 年 4 月 15 日，青瓦台宣佈韓國總統文在寅應美國總統拜登的邀請，於 5 月 21 日訪美，進行拜登政府上任後以來的首次韓美領導人會談。雙方就推動韓美同盟持續穩固發展，以及韓半島完全無核化的合作方案進行深入討論。<sup>41</sup>

---

[tps://reurl.cc/vqqMZe](https://reurl.cc/vqqMZe)。

<sup>39</sup> 〈韓防長重申擊沉天安艦係朝鮮所為〉，《韓聯社》，2021 年 4 月 28 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210428005400881?section=politics/index>。

<sup>40</sup> 〈民調：文在寅施政支持率任內首次跌破 30%〉，《韓聯社》，2020 年 4 月 30 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210430002000881>。

<sup>41</sup> 金我真，〈文在寅下月下旬訪美 與拜登舉行首次首腦會談〉，《朝鮮日報》，2021 年 4 月 16 日，[https://cnnews.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C01&mcate=M1001&nNewsNum=20\\_210455207&nidx=55208](https://cnnews.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C01&mcate=M1001&nNewsNum=20_210455207&nidx=55208)。

## 一、韓國對美、中採「平衡外交」的選擇性「戰略模糊」將面臨考驗與檢驗

美國為拉攏韓國，深化美日韓合作牽制中國，應對朝鮮核問題，上任以來即強化川普政府時期功能大幅弱化的韓美日三國同盟，自 2021 年 4 月 2 日韓美日安保室長會晤起，迄今已舉行三國聯合參謀議長會議（4 月 29 日）、三國外交部長會談（5 月 5 日），以及三國情報機關首長會議（5 月 12 日）。美國更積極擘畫舉行美日韓三國領導人峰會，韓美日三方合作雖有助於改善韓半島安全情勢，但亦將使韓國面臨必須對因應「中國威脅」表態。

在此之前，美國已多次提出要求韓國加入「四邊安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)，但韓國皆未予以正面回應。2021 年 3 月，美國與日本、韓國的兩場國防與外交 2+2 會議中，雖都有談到北韓議題，亦將北韓的核武視為嚴峻威脅，與美日聯合聲明不同，韓美間未提及「中國」與「四邊安全對話」(Quad)。韓國對美國的「印太戰略」採正面回應，其中文在寅 2021 年 5 月訪美的共同聲明中雖首次提到台海和南海問題，但對參與「四邊安全對話」(Quad) 持保留態度並淡化「中國威脅」。對文在寅來說，儘管美國與中國的戰略競爭，使韓國左右為難，但北韓無核化與韓半島和平是他上任以來列為最優先推動的政策，更是其念茲在茲的政治承諾。然而，重啟「無核化」談判與兩韓關係改善，背後與美中大國戰略競爭密切相關，屆時韓國對美、中採「平衡外交」的選擇性「戰略模糊」將面臨更嚴峻的考驗與檢驗。

## 二、總統任期將屆壓縮文在寅「穿梭外交」的時間與空間

2021 年 5 月 7 日，首爾和釜山市長的缺額補舉，在野「國民之力」吳世勳和朴亨竣以壓倒性結果勝出。反觀文在寅所屬的「共同民主黨」在 2018 年地方選舉和 2020 年國會選舉時，在首爾地區得票率不僅領先國民之力達 10 個百分點，本次選舉結果卻完全翻轉，「國民之力」推出的首爾市長



候選人吳世勳（57.50%）在得票率上領先「共同民主黨」候選人朴映宣（39.18%）18.32%。在釜山，「國民之力」的釜山市長候選人朴亨俊（62.67%）更大幅超越「共同民主黨」候選人金榮春（34.42%）。<sup>42</sup>此一現象將加速文在寅成為跛鴨總統，加上在美中戰略競爭架構下，兩韓關係受制「無核化」談判停滯陷入僵局，北韓也刻意疏遠韓國，提升俄羅斯與中國涉入的空間。在理想與現實之間，2022 韓國年將舉行總統大選，欲爭取大位的「共同民主黨」總統候選人是否延續推動懷柔的對北政策考驗，並獲選民認同得到勝選而繼續領導執政，將牽動韓國總統大選前，韓國欲恰如其分扮演好「穿梭外交」的溝通橋樑角色，似更加窒礙難行。

### 三、美國與北韓需重建「互信基礎」方能重啟「無核化」協商

北韓 2018 年以韓美兩國不舉行聯合軍演為條件，承諾不再進行核子試驗和試射中遠及洲際彈道飛彈。因此，川普採軟硬兩手策略，表示將持續推動無核化談判，並對川金後續再會持樂觀與開放的態度。另一方面，美國持續與韓國維持低強度聯合軍演，並重申在北韓拿出具體、可驗證的無核化計劃前，絕不會對北韓放鬆制裁，並將北韓的無核化進展作為美朝能否達成再舉行高峰會談的前提條件。

2021 年 1 月，金正恩在第 8 次勞動黨大會上指示開發針對韓國的戰術核武器，並選在拜登政府上台後欲發表對北韓政策的前一天，首度發射違反聯合國安理會決議的彈道飛彈，試圖對美傳達先聲奪人的訊息。2021 年 3 月 7 日，韓美聯合參謀本部公告，經評估 COVID-19 疫情與北韓威脅等相關因素，將以電腦虛擬方式進行例行的防禦性聯合指揮所演習。3 月 16 日北韓勞動黨副部長金與正強烈譴責韓美實施聯合軍事演習，並威脅斷絕

---

<sup>42</sup> 崔慶韻，〈向“雙標”政權舉鞭的民心...國民之力在首爾和釜山市長選舉中取得壓倒性勝利〉，《朝鮮日報》，2021 年 4 月 8 日，<http://cnnews.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C01&mcate=M1001&nNewsNumb=20210455161&nidx=55162>。

南北關係。<sup>43</sup> 3月18日，北韓外務省第一副相崔善姬表示，美國從2月中旬開始透過各種管道欲與北韓接觸，但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，同時北韓也將繼續無視美國嘗試接觸的企圖。<sup>44</sup>

2021年4月7日，白宮表示已為發展為無核化做好一定形式的外交準備，將以無核化目標為「前提」展開對話。4月8日，金正恩在黨支部書記大會閉幕詞中表示，重申「苦難行軍」，施壓要求美國必須有所讓步，否則北韓不惜長期孤被立，也不會輕易與美國對話。<sup>45</sup> 5月2日，北韓勞動黨副部長金與正與外務省負責美國事務的局長權正根，分別針對美國採取堅決遏制的策略與人權壓迫發表譴責，並對韓國國內的脫北團體散發傳單一事表示將採取相應行動，此乃北韓再一次呼應撤回敵對政策未果表示不滿，同時亦不排除是北韓後續將進一步發動挑釁前的施壓談話。<sup>46</sup> 5月3日，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）藉出席在英國舉行的G7外長峰會，與分別與日本外務大臣茂木敏充（Toshimitsu Motegi）和韓國外交部長鄭義溶會面，並提出美國對於北韓問題的最新方針。<sup>47</sup> 拜登政府能否與北韓重啟外交對話的最大課題，在於北韓能否針對「無核化」能夠有更具體的進展與作為，甚至提出明確的無核化路線圖，向美方展示落實「無核化」的決心，其中的關鍵便在於在北韓能否在雙方未來可能進行的幕僚工

---

<sup>43</sup> 權五赫，〈統一部：“韓美聯合軍演不能製造緊張局勢”〉，《東亞日報》，2021年3月17日，<https://reurl.cc/GdGxYp>。

<sup>44</sup> 〈朝鮮稱若美不取消敵對政策將不接觸美方〉，《韓聯社》，2021年3月18日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210318000600881>。

<sup>45</sup> 〈金正恩“苦難的行軍決心”，意思是居民餓死也不會棄核〉，《東亞日報》，2021年3月17日，<https://reurl.cc/XegaG3>。

<sup>46</sup> 金明星，〈金與正為對朝傳單勃然大怒...員警廳長：會迅速徹底地調查〉，《朝鮮日報》，2021年5月3日，<https://cnnews.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=20210555284&cate=C01&mcate=M1001>。

<sup>47</sup> “Japan, U.S. and South Korea push for total denuclearization of North Korea,” *The Japan Times*, May 6, 2021, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/05/06/national/north-korea-denuclearization/>.

作層級磋商中，願意提出令美方信服的核武存放地點與數量清單，但美朝無核化互信基礎不足，目前這樣的可能性不高。

5月25日，文在寅邀請朝野黨魁舉行座談，席間正義黨黨魁余永國提議由政府向北韓釋放「有意取消或推遲定於8月舉行的韓美聯演」的資訊，並藉此提議舉行韓朝軍事聯合委員會會議與重啟雙邊對話。對此，文在寅表示 Covid-19 疫情下恐難以舉行大規模韓美聯合軍演，將在考慮朝美關係後作出判斷。<sup>48</sup> 5月26日，美國國防部接受《韓聯社》書面採訪，詢問美方對於文在寅提及有關「聯演」發言內容時表示，「聯演」為保持共同戒備態勢的重要手段，屬防禦性演練，並不具挑釁意味。<sup>49</sup> 兩韓關係短期內仍處於緊繃的狀態，研判後續北韓將視韓美恢復軍演的強度與規模，做為測試與韓、美重啟對話善意的「試金石」。北韓將持續對韓國施壓，文在寅總統尚持續為信守兩韓和解政策的政治承諾，而無法提出「軟中帶硬」的因應對策，恐將更大幅壓縮韓國在美中競爭格局下參與協商北韓「無核化」的角色與發揮空間。

#### 四、北韓與中國的關係逐漸恢復並為美朝可能重啟的對話預做準備

2021年3月，北韓派遣新任駐朝鮮駐大使李龍男，中朝之間因 COVID-19 疫情受阻的雙邊關係開始逐漸恢復並持續加溫。李龍男不僅代金正恩向習近平傳達口信，說明北韓勞動黨第8次黨代表大會的情況，中國外交部也新任命劉曉明擔任懸缺已久的朝鮮半島事務特別代表，顯示雙方將為可能的新一波外交多邊對話預作準備。

美朝無核化協商互信基礎不足，使中國得以伺機展現對朝鮮半島安全議題的影響力。「無核化」談判復談的關鍵某種程度上仍取決於北京當局

---

<sup>48</sup> 〈文在寅：疫情下恐難舉行大規模韓美聯演〉，《韓聯社》，2021年5月26日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210526003600881>。

<sup>49</sup> 〈美國防部：將考慮戒備態勢與韓商定聯演細節〉，《韓聯社》，2021年5月27日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210527000600881?section=politics/index>。

想要在什麼時間點切入，以及金正恩近期是否有機會重演過往歷次「川金會」前必先造訪北京的模式？北韓外務省內近期成立由勞動黨中央副部長金與正領導編制高達 60 人的對美政策研析單位，專責蒐集並分析美國的北韓政策及輿論發展，不排除準備與美國恢復對話。<sup>50</sup> 倘美國持續放出欲重啟「無核化」談判的訊息，並有機會恢復幕僚層級的工作會談，則不排除北韓當局擇期再度訪中或俄尋求支持，以緩解制裁壓力，降低制裁效果，並迫使美國在無核化問題上作出讓步。

### 五、美國拜登政府的北韓政策將漸趨明朗

美國政府過去考慮兩種方案，作為尋求解決北韓的核武問題的因應方針：(一)利比亞式解決方案：先棄核後補償的「一步到位」的解決方案、(二)伊朗式解決方案：分階段逐步推進並在各個階段提供相應補償的漸進性解決方案。在這兩種方案中，北韓不可能接受將所有核武器與核設施拆除後交給美國的利比亞式解決方案，川普總統政府時期遭解職的前國家安全顧問波頓 (John Bolton) 因堅持對北韓採取利比亞式解決方案，而造成河內「川金二會」最終以破局收場。

川普 2018 年 5 月宣布退出歐巴馬政府時期，由美國、中國、俄羅斯、英國、法國、德國 6 國與伊朗在 2015 年達成協議之《聯合全面行動計劃》(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA，簡稱《伊朗核協議》) 後，亦對伊朗同樣採行「極限施壓」，卻適得其反。美國對伊朗革命衛隊祭出嚴厲制裁，封鎖伊朗石油出口，試圖打擊伊朗經濟。結果不僅未迫使伊朗讓步，反迫使伊朗更進一步藉故決定不再遵守協議，並升高緊張情勢。<sup>51</sup> 此外，相較於

---

<sup>50</sup> Seulkee Jang, "N. Korea forms new foreign ministry organization focused on analyzing US intentions," *Daily NK*, May 14, 2021, <https://www.dailynk.com/english/north-korea-forms-new-foreign-ministry-organization-focused-analyzing-us-intentions/>.

<sup>51</sup> Kathy Gilsinan, "The U.S. Escalates Even Further Against Iran—To What End?" *The Atlantic*, April 8, 2019, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/04/trump-iran-revolutionary-guard-terrorist-organization/586663/>.

掌握國際原油市場的伊朗，北韓的核武規模與庫存量正逐漸逼近印度、巴基斯坦、以色列等國。<sup>52</sup> 在與過去的政策區隔與外交彈性的考量下，拜登政府有可能適度對「極限施壓」改弦易張，而對北韓採取漸進性的談判協商解決方案。<sup>53</sup> 研判美國仍將透過聯合國安理會等國際建制對北韓維持經濟制裁，持續對北韓的人權問題強化施壓，並持續釋放對無核化「工作層級」的協商持開放態度，並在其協商過程中視北韓的態度與作為若有意就「無核化」採取實質行動，再逐步緩解對北韓的制裁行動並適時提供相應的經濟援助。

美國國務卿布林肯（Antony Blinken）與國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）曾多次提及伊朗式解決方案，渠認為與利比亞式的先棄核後補償解決方案相比，逐步解決問題的伊朗式解決方案將不會促使北韓貿然採取極端措施。布林肯在拜登擔任歐巴馬政府副總統時，協助美國處理伊朗核問題著力甚深，不排除拜登政府有可能對北韓核武問題採取類似處理伊朗解決方案。因此，拜登政府強調要從現實主義的觀點出發，來看待與作為解決北韓核問題的立場，雖不排除拜登政府今後仍有可能加大對北韓的施壓力道。但布林肯重視協商，並強調協商前必須做好準備，因此美國仍將先審慎評估，才決定是否與何時啟動外交對話，並在未充分分析北韓的核武能力以及掌握發展程度以前，不會輕易與北韓展開協商或交易。

2021年4月28日，美國總統拜登發表美國的對北韓政策轉變，國會演說中承諾與盟邦一同透過外交與威懾，以應對來自北韓及伊朗的「嚴重威脅」。<sup>54</sup> 2021年4月30日，美國白宮發言人珍薩奇（Jen Psaki）表示，拜

---

<sup>52</sup> “Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance,” *Arms Control Association*, August 20 20, <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>; “Fact Sheet: North Korea’s Nuclear Inventory,” *Center for Arms Control and Non-Proliferation*, May 2 0, 2021, <https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-north-koreas-nuclear-inventory/>.

<sup>53</sup> William Gallo, “Biden Hints at More Flexible North Korea Approach,” *Voice of America*, May 3, 2021, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/biden-hints-more-flexible-north-korea-approach>.

<sup>54</sup> “Remarks as Prepared for Delivery by President Biden — Address to a Joint Session

登政府已完成對北韓的政策研究，將以韓半島完全無核化目標，不會與北韓側重於討價還價（focus on achieving a grand bargain），也不會依靠「戰略忍耐」（strategic patience），並提出制裁和外交併行，以實用性途徑（practical approach）處理北韓問題的新政策框架。對此，韓國外交部表示，美國在整個政策審查過程中皆與韓國進行磋商，並已事先將其政策研究結論通知首爾。<sup>55</sup> 換句話說，拜登政府不會像歐巴馬政府時期採取與北韓保持距離的做法，或是像川普政府採取「由上而下」的領導人會談與「大交易」（big deal）方式來因應朝核問題。拜登政府的對朝政策將以完全無核化為前提，並採階段性處理來達成。

2021年5月5日，G7舉行外長會議，支持拜登政府提出因應北韓問題的新政策，此舉顯示國際社會支持美國向北韓施壓，要求其重返對話。惟G7會後外長聯合聲明中，就北韓的「無核化」（Denuclearization）問題，使用「完全、可驗證、不可逆的廢除」（Complete, Verifiable, Irreversible Abandonment, CVIA），刻意避開與過去使用「完全、可驗證、不可逆的廢棄」（Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement, CVID）的措辭有所不同，是否隱含美國將微調「無核化」的方針與論述。<sup>56</sup> 拜登政府現在仍在審慎評估北韓政策，考量川普政府對北韓採行極限施壓未奏效，在具體提出新形態施壓北韓落實無核化方針的新政策前，美國將維持常規韓美軍事演習與韓半島附近的備戰級別，但仍對雙方保有對話空間持開放的彈性立場，同時觀察中國大陸對北韓問題的態度。

---

of Congress,” *The White House*, April 28, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/28/remarks-as-prepared-for-delivery-by-president-biden-address-to-a-joint-session-of-congress/>.

<sup>55</sup> Nandita Bose, “Biden administration sets new North Korea policy of ‘practical’ diplomacy,” May 1, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/biden-administration-has-completed-north-korea-policy-review-white-house-2021-04-30/>.

<sup>56</sup> “G7 Foreign Ministers’ Statement Uses Term “CVIA” for N. Korea’s Nuclear Programs,” *KBS World*, May 6, 2021, [http://world.kbs.co.kr/service/news\\_view.htm?lang=e&Seq\\_Code=161322](http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=e&Seq_Code=161322).

2021年5月10日，文在寅於發表就4週年演說時表示，渠將任期最後一年視為與北韓達成持久和平的最後機會，呼籲美國針對北韓的核武與飛彈發展談判採取積極「行動」。<sup>57</sup> 5月21日，文在寅訪美與拜登討論北韓政策與韓美合作的方向，拜登重申關切北韓的核武威脅，並宣布將由美國駐印尼大使金成（Sung Kim）出任北韓事務特使，盼能建立與北韓溝通的外管道。<sup>58</sup> 儘管雙方會後發表聯合聲明，避免提及韓國所閃避表態遏制中國的立場，但仍提及「四方安全對話」（QUAD）的重要性並重申韓美保持協防態勢，以及促進基於開放、透明、包容的地區多邊合作，推動韓國新南方政策和美國印太戰略對接，甚至超出外界預期，首次提到台海和南海問題。<sup>59</sup> 然而，現階段對拜登政府而言，北韓問題在美國外交政策的優先順序上並非排首位，卻是文在寅尋求改善兩韓關係建立歷史地位的關鍵時刻。美國真正關注的是美中戰略競爭下，韓國欲扮演的角色，以及韓國加入因應中國挑戰採取與美一致立場。文在寅訪美後僅表示，由美國主導的「四國集團」（Quad Group）有其重要性，韓國將偕同相關國家就優先事宜展開合作，卻也不忘關注中國的態度與習近平可能訪韓的意向。<sup>60</sup> 雖然文在寅此行為韓國爭取到與美建立「疫苗全面夥伴」關係，獲得美方同意終止長年限制韓國研發彈道飛彈射程不得超過800公里相關限制，以及構建半導體、汽車電池和醫藥品供應鏈等外交亮點。<sup>61</sup> 韓國民眾對文在

---

<sup>57</sup> 〈文在寅就職四周年特別講話（全文）〉，《韓聯社》，2021年5月10日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210510004000881>。

<sup>58</sup> Brett Samuels, “Biden appoints special envoy to North Korea,” *The Hill*, May 21, 2021, <https://thehill.com/homenews/administration/554845-biden-appoints-special-envoy-to-north-korea>; “Biden and Moon Discuss North Korea,” *Arms Control Association*, May 25, 2021, <https://www.armscontrol.org/blog/2021-05/north-korea-denuclearization-digest>.

<sup>59</sup> “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” *The White House*, May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>.

<sup>60</sup> 〈文在寅：四國集團具有其重要性〉，《韓聯社》，2021年5月10日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210526004100881>。

<sup>61</sup> Jenny Leonard, “U.S., South Korea Announce Vaccine, Semiconductor Partnership,” *Bloomberg News*, May 21, 2021, <https://financialpost.com/pmn/business-pmn/u-s-south-korea>

寅施政表現的滿意度，也由 2021 年 4 月底的任內新低 29%，止跌回升至 39.3%。<sup>62</sup> 但未來韓國在應對美方對抗中國立場，以及回應美國聯合制裁北韓與恢復聯合軍演等相關議題上的觀點以及顧慮，都可能會是未來影響美朝韓政策走向的關鍵。如果金正恩迴避美方提出的外交對話並繼續進行挑釁性的飛彈試射，美國將擴大制裁並要求與韓國恢復例行軍演與調整演習規模，至於後續發展是否仍能如韓方所願，與美方協調出「一致」的因應方針，並有機會居間再發揮「穿梭外交本色」，促成美朝重啟無核化對話，以及美國未來是否會採取不同於川普政府時期要求北韓「一步到位」完成無核化目標後才解除制裁，而視北韓的無核化進展與後續對話空間，分階段採取相應措施的方式來處理北韓的核武發展與武器管制問題，則有待觀察。

責任編輯：梁庭瑋

---

- *announce-vaccine-semiconductor-partnership*; Patsy Widakuswara, "Biden, Moon Announce US-South Korea Vaccine Partnership," *Voice of America*, May 21, 2021, <https://www.voanews.com/usa/biden-moon-announce-us-south-korea-vaccine-partnership>; Donald Kirk, "South Korea Back Its 'Missile Sovereignty'," *Foreign Policy*, May 28, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/05/28/south-korea-missile-sovereignty-biden-moon/>.

<sup>62</sup> "Moon's approval rating rebounds substantially on US summit deal: poll," *The Korea Herald*, May 31, 2021, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20210531000258>.