

從制度平衡理論看朝鮮半島強權競合 *

Great Power Co-competition on Korean Peninsula:
View of Institutional Balancing Theory

張凱銘

壹、前言

自 2017 年以降，朝鮮半島情勢日益緊張，北韓頻繁的飛彈試射與核試驗等舉措，不僅加深南韓與日本的安全憂慮，也引發中國的不滿與美國川普（Donald J. Trump）政府的嚴厲批評，導致亞太地緣政治格局更趨混沌。

就當前狀況來看，國際建制在半島危機中依然是極關鍵的影響因素。雖然六方會談（Six-Party Talks）自 2009 年後停擺多年，相關國家仍持續透過聯合國此一多邊建制，在各類事件中協調彼此的政策立場，並試圖透過集體制裁遏阻北韓的核武及飛彈計畫。本文旨在檢視朝鮮半島近期形勢演變，並透過國際關係學界中的「制度平衡理論」（Institutional Balancing Theory），分析聯合國這一建制平台的作用，及其如何成為相關國家在半島議題上進行權力操作與遂行政策目標的管道。首先回顧半島近期事態，其次介紹「制度平衡理論」主要內涵，最後則以該理論分析國際建制當前在半島局勢中的

* 本文為行政院科技部補助專題研究計畫「折衷式平衡理論之研究：理論統合與案例檢證」（計畫編號：MOST 106-2410-H-025-018-）之部分研究成果。

作用，藉以揭示聯合國這一建制不僅是國際社會制裁北韓的決議平台，也是美中強權競合角力的平衡工具。

貳、朝鮮半島近期動態

2017 年 1 月，北韓領導人金正恩在新年賀辭中對外宣示，其軍方科研部門對長程彈道飛彈研發工程已進入最後階段。2 月，在金正恩親自出席指揮下，北韓向朝鮮半島東部海域成功試射一枚「北極星 2 型」(Pukguk-song-2) 中長程飛彈，美日兩國旋即要求聯合國安全理事會進行會商。

2017 年 3 月，北韓再度發射 4 枚飛彈，其中 3 枚落入日本專屬經濟海域，外界視此為其對美韓「鵝鷹」(Fool Eagle) 聯合軍事演習的回應。美國政府亦在南韓積極推進「戰區高空防禦系統」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD) 部署方案。接著，北韓在 4 月 15 日「太陽節」閱兵儀式中，公開展示「北極星 2 型」飛彈與新型洲際彈道飛彈，並於當月中下旬進行數次試射。北韓官員與官方媒體同時對外界表示，美國若對其動武，將予以強力回擊。美國軍方則調派卡爾文森號 (USS Carl Vinson) 航空母艦赴半島周邊巡弋並和日韓舉行聯合軍演，川普並與習近平通電商討，敦促中國協助壓制北韓。美國國務卿堤勒森 (Rex W. Tillerson) 也在 4 月的聯合國安全理事會會議中，呼籲各國合作對北韓進行外交及經濟制裁。

5 月，川普與新任南韓總統文在寅先後向北韓展露善意，表示不排除舉行元首峰會的可能，但美國軍方也在相近時間宣布完成並啟用在南韓部署的 THAAD 系統。6 月 2 日，聯合國安全理事會一致通過第 2356 號決議，強烈譴責北韓的核武及飛彈計畫，並凍結 14 名北韓人士和康邦貿易公司 (Kangbong Trading Corporation) 與北韓人

民軍戰略火箭部隊 (Strategic Rocket Force of the Korean People's Army) 等企業及部門的資產，北韓旋即於 6 月 8 日時向朝鮮半島東側海域試射多枚飛彈。當月下旬，美國媒體揭露軍方內部已制訂針對北韓的新版作戰方案，一旦威脅升級，將向白宮提交相關行動選項。

7 月 4 日，北韓首度試射「火星 14 型」(Hwasong-14) 洲際彈道飛彈，宣稱試射成功且該飛彈射程足以涵蓋全球各地，引起國際高度關切；同月 28 日，北韓再度試射同型飛彈，從兩次試射的發射角度設定及飛行軌跡來看，確實具有威脅部份美國本土地區的能力。8 月 8 日，川普警告北韓若對美國的國家安全構成危害，將以「砲火與怒火」(fire and fury) 加以還擊。作為回應，北韓政府隨後發表了以彈道飛彈對關島實施「包圍攻擊」(enveloping strike) 的作戰計畫。¹同月下旬，北韓接連試射 4 枚飛彈，其中一枚飛越日本本島上空，日本政府稱之為「前所未有的嚴峻威脅」。9 月 3 日，北韓進行史上第 6 次核試，官方聲稱該次試驗標的是一枚可裝載於洲際彈道飛彈之氫彈，件引起國際社會高度不安，白宮更強調將對北韓採取更強硬制裁措施。半島安全危機至此達到了近年少見的新高度，使亞太區域政治轉趨動盪不安。

雖然北韓近年在國際間的言行較過往更具挑釁性，但各方觀察者幾乎皆認為平壤當局的核心目標始終是確保政權延續。核武器與飛彈技術開發，主要還是為迫使美國與國際社會，放棄實施「政權更換」(regime change) 行動的想法。一旦跨越嚇阻紅線，只會引發大國強力報復，反而極度不利政權生存。但各界同樣關注的是，就

¹ Julian Borger, "North Korea Details Guam Strike Plan and calls Trump 'Bereft of Reason'," *The Guardian*, August 10, 2017; <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/10/north-korea-details-guam-strike-trump-load-of-nonsense>

任不久的美國川普政府，有無能力應對北韓的挑釁及隨之而來的大國折衝。以迄今事態發展視之，川普政府不僅常以威迫性言辭指責北韓，甚或與金正恩相互威脅動武，使各界對情勢失控、意外開啟戰爭的風險憂慮日深。另一方面，與美國一樣在北韓議題上極具影響力的中國與俄羅斯，雖未必樂見北韓技術進展，但在如何處理半島問題以及選擇制裁強度方面，顯然看法不同。

於此同時，以聯合國為代表的國際建制仍扮演極重要角色，既是國際對北韓傳達意見與施加制裁的管道，更是大國在半島議題中協調立場及相互制約的政治工具。為揭示國際建制的影響力，本文將介紹並援引近年興起的制度平衡理論進行分析。

參、國際關係研究中的制度平衡理論

（一）國際關係「平衡理論」研究的轉向

現實主義學派中的「平衡理論」(Balancing Theory)，向來是用以探索國際安全議題時的重要途徑。華爾茲 (Kenneth N. Waltz)、華特 (Stephen M. Walt) 與施維勒 (Randall L. Schweller) 等學者，便分由不同角度界定國家的行為動機，由此提出「權力平衡」(Balance of Power)、「利益平衡」(Balance of Interests) 與「威脅平衡」(Balance of Threat) 等論點。²相關研究多以「安全/利益」二分觀點，區分國家的動機思維與相應行動，認為國家若非為利益或實力落差而屈服於對手，便是為安全與生存強力抗衡。³這種涇渭分明的劃界，雖對

² 鄭端耀，〈搶救權力平衡理論〉，收錄於包宗和主編，《國際關係理論》(台北：五南圖書公司，2011年)，頁69-83。

³ Randall Schweller, "Managing the Rise of Great Powers: History and Theory," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross eds., *Engaging China: The Management of an*

冷戰格局具有適用性，在全球化時代卻陷入解釋力不足的窘境。部分學者注意到，國家的考量與行為在競合環境中已超越傳統二分觀點，更傾向在有所節制的前提下綜合運用多元競合策略，因此平衡理論研究也有必要調整，才能有效詮釋當代國家的外交政策。⁴

在這一情勢下，一些學者借鑒了「折衷主義」(Eclecticism)觀點，主張在不同理論流派中擷取學研資源，拓展並改造傳統「平衡理論」框架。⁵由此，許多具「折衷主義」色彩的新型研究如「馴服戰略」(Taming Strategy)、「避險戰略」(Hedging Strategy)、「柔性平衡理論」(Soft Balancing Theory)和「制度平衡理論」等途徑乃陸續浮現，探索國家如何在相互依存的環境中，既適度制約對手以確保安全，又明智地保持交流以謀取利益。

綜覽相關論著，國際建制在外交事務中可發揮的平衡效用，成為這類「折衷式平衡理論」研究一致的關注焦點。除「制度平衡理論」作有專門探討外，其他各理論分支，也在不同程度上提到國家如何經由國際建制牽制對手以確保本國安全及利益的概念，顯見在全球化時代的複雜國際環境中，多邊建制已不僅是國際協調合作的平台，更成為平衡策略的操作管道。

Emerging Power (London: Routledge, 1999), p.7.

⁴ Barry Posen, *The Source of Military Doctrine: France, British, and Germany between the World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984) ; Eric J. Labs, "Do Weak States Bandwagon?" *Security Studies*, Vol. 1, No. 3 (1992), pp. 383-416 ; Paul Schroeder, "Historical Reality vs. Neo-Realist Theory," *International Security*, Vol. 19, No.1 (1994), pp.117-147 ; Zalmay M. Khalilzad, et al., *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications* (Santa Monica: RAND Corporation, 1999), pp.63-72.

⁵ Hedley Bull, *The Anarchical Society* (London: Macmillan, 1995), p.25 ; Samuel M. Makinda, "International Society and Eclecticism in International Relations Theory," *Cooperation and Conflict*, Vol. 35, No. 2 (2000), pp.205-206 ; Peter J. Katzenstein and Nobuo Okawara, "Japan, Asian-Pacific Security, and the Case for Analytical Eclecticism," *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/2002), p.177.

(二) 制度平衡理論之基本概念

美國學者賀凱 (Kai He) 在 2007 年發表的〈東南亞國協是否重要？國際關係理論、制度現實主義及東南亞國協〉文中正式提出「制度平衡」概念，用之解讀東南亞國協 (ASEAN) 在亞太地緣政治中的角色，⁶並於隨後發表的〈制度平衡與國際關係理論：東南亞地區的經濟互賴和權力平衡戰略〉一文與《亞太區域的制度平衡：經濟互賴和中國的崛起》(*Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise*) 書中，進一步完善了「制度平衡理論」的內涵與架構。⁷據此，制度平衡係指國家藉由創建、運用或主導國際建制等方式，應對外部壓力與安全威脅。國家之所以選擇透過建制平台以平衡他國，主要考量是彼此間存在經濟或其他層面的互賴關係；部分研究亦指出威脅程度的潛在或有限性也可能是原因之一，在這種情況下，尚無採取締結正式同盟或開啟軍備競賽的迫切必要，而可透過建制或其他管道，實行較溫和的制約，在化解安全挑戰的同時，保留彼此合作空間。

在平衡作為方面，「制度平衡」的主要型態可概括為兩類：第一是「拒斥式制度平衡」(*Exclusive Institutional Balancing*)，第二是「涵納式制度平衡」(*Inclusive Institutional Balancing*)；前者指國家透過創建新的國際建制或主導既有建制，刻意排擠對手，使其在國際政治或特定議題領域中被邊緣化；後者則指國家邀請對手加入特定建制

⁶ Kai He, "Does ASEAN Matter? International Relations Theories, Institutional Realism, and ASEAN," *Asian Security*, Vol. 2, No. 3 (2007), pp.189-214

⁷ Kai He, "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia," *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 3 (2008), pp.489-518; Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific, Economic Interdependence and China's Rise* (New York: Routledge, 2009).

或利用其已參與的建制，透過其中的程序與規範，牽制和束縛其行動自由。

國際建制之所以可能成為國家平衡對手的工具，主要源自三項特質：第一是建制的合法性授予作用，國家若違反其參與和廣為國際社會認同的國際建制規範，將使其行動在國際間失去合法性。華特指出，合法性喪失將使國家難以獲取國際支持，在採取各種行動時遭遇諸多阻礙，必須付出較預想中更為高昂的代價才可能達成目標。第二是建制的成員凝聚作用，國際建制在運作同時，實際上也在成員間發揮團結效用，一國若無法加入國際或區域主流建制，形同遭到孤立，失去對相關政策議題的發言權和影響力。第三是建制的平衡緩衝作用，相較於傳統「平衡理論」中直接明白的集團式同盟對抗，國家在透過國際建制排擠對手或限制其行動時，可將建制的規範框架作為掩護，提升平衡行動的正當性並避免展現欲正面抗衡他國的立場，藉以緩和對立並保留合作餘地。

整體而言，制度平衡理論系統性地闡述了國際建制在國際政治中的平衡效用，對於國家在建制框架內的權力競逐和政策行為作出了較周延的梳理。面對朝鮮半島近期紛擾及美中等大國和國際社會頻頻透過聯合國平台，對北韓施壓與折衝彼此政策主張，制度平衡理論或可協助觀察者深入理解，國際建制目前在半島議題中的功用及相關國家的行為趨向。

肆、國際建制當前在朝鮮半島局勢中的作用

綜觀近期半島局勢演變，聯合國無疑是其中最具影響力的國際建制。自北韓在 2009 年退出六方會談後，聯合國便成為國際社會與北韓間的主要交流平台，及各國共同磋商的關鍵管道。面對平壤當

局積極開發核武與飛彈技術，聯合國安理會自 2006 年以來陸續通過 9 次制裁決議，相關譴責及制裁措施雖然一次較一次強硬，似乎並未取得預期中的全面遏阻效果。

2017 年 9 月 11 日，安理會在北韓進行第六次核試驗後迅速通過的第 2375 號決議案，被視作史上最嚴峻制裁，除對北韓核試表達「最嚴重關切」(gravest concern) 外，同時提出多項制裁措施，包括禁止紡織品出口、禁止他國僱傭北韓勞工、禁止向北韓出口液化天然氣，以及限制精煉石油產品和原油進口總量等。相關措施結合先前決議案對煤炭、礦產及海鮮的管制，使北韓逾九成出口貿易嚴重萎縮，每年收入銳減約 13 億美元。然而包括俄羅斯總統普丁 (Vladimir Putin) 在內的各國政要專家仍認為，此舉無法動搖平壤當局發展核武的決心，甚至可能促使其決策者加速研發進度以求鞏固政權。

除制裁與嚇阻北韓外，聯合國如何在半島議題上成為美中兩大強權的博弈管道，同樣值得深入觀察。根據制度平衡理論觀點，在單極化世界中，國際間較可能出現「拒斥式制度平衡」，主因是霸權國和其他國家間的實力落差過大，國際建制難以有效束縛，一般中小型國家傾向透過國際建制加強安全合作，設法孤立霸權國以策安全；在多極化世界中，國家彼此實力差距有限時，更可能選擇以「涵納式制度平衡」牽制對手。⁸觀察當前美中處理半島議題的行動及態度，確可察見兩國嘗試透過建制平台相互牽制、束縛對方行動空間的計算鑿痕。

在美國部分，目前川普政府顯然將北韓問題作為其對外政策的重點，面對金正恩政權屢次試射飛彈以至進行核試驗，美國除在半

⁸ 祁懷高，《構築東亞未來：中美制度均勢與東亞體系轉型》(北京：中國社會科學出版社，2011 年)，頁 35-37。

島周邊多次舉辦軍演、於南韓推動 THAAD 部署，以及領導人間的言辭交鋒外，透過國安理會推動國際制裁及敦促中國加強配合施壓兩者，乃川普團隊處理北韓問題之主要策略作為。對華府而言，以聯合國作為制裁北韓的協調平台，使美國不必亟於在複雜的東亞地緣政治中單邊行動；透過在雙邊外交及聯合國會議等國際場合中，反覆敦促北京當局發揮對平壤的政經影響力，無形中將半島情勢惡化責任轉移至中國一方。美國在安理會提交內容嚴厲的制裁提案，迫使擔憂金正恩政權垮臺致局面失控的中俄兩國出面磋商，也進一步向國際社會加深中國在制裁北韓問題上有所保留的印象。當安理會陸續通過 2356 與 2375 號等決議案，美國也同步限縮了中國未來處理半島議題的空間，一旦任何與決議相抵觸的援助、經貿往來與政治協調曝光，都將使中國的國際聲譽與行動合法性遭受質疑，從而迫使北京當局在相關事務中逐步提升對美國的配合度。

在中國部分，北京當局近年在聯合國安理會對北韓核武問題的討論中展現出勝於過往的積極態度，配合通過多項制裁決議案，顯然意在藉此對北韓冒進且未告知中國的核試等活動表達不滿。面對美國頻繁施壓，意圖轉嫁責任的狀況，中國也意識到必須設法提升聯合國在半島事務中的影響力，一方面確保對北韓核危機的處理成敗，不會由中國一肩承擔責任；另一方面，中國注意到美國刻意將半島議題置於美中框架下的作法，可能引起俄羅斯等國不滿，透過聯合國平臺使各國皆能參與討論，可確保其他國家不致產生遭邊緣化的疑慮，也有助於爭取莫斯科的合作，加強中國應對美方壓力與管理北韓的能力。除此之外，雖然許多觀察者視川普本人不時發出的恫嚇為虛言，但仍無法排除美國率然對北韓動武，破壞脆弱複雜的東亞區域政治結構的可能性。在這一情勢下，中國支持聯合國的

制裁決議，不僅可回應川普政府的期望，也可提前削弱其未來繞開國際建制，以單邊行動處理北韓問題的合法性。

綜上所述，聯合國這一國際建制在當前的半島議題中，已不僅是國際協調平臺，更成為美中雙方開展大國博弈的重要場域。在安全理事會的制裁決議與半島情勢發展中，外界不難窺見北京與華府雙方既寄望經由建制內的國際合作，加強制裁北韓以確保區域安全，亦試圖相互平衡，限縮對方在應對北韓危機時的行動空間並迴避治理失敗導致的責任歸屬爭議。

伍、結語

朝鮮半島議題或許是最能突顯出國際建制價值與作用的當代國際安全熱點之一。近年來，北韓政府持續推動核武及飛彈計畫頻頻引發區域紛擾，周邊大國亦深涉半島議題之中，且彼此政策立場和利益考量難以協調，使半島局勢成為亞太區域安全的重要變數。然而，聯合國等國際建制在其中的運作和影響，不僅使各國得以交流彼此的觀點與思維，進而達成一致的制裁決議，亦為美國和中國等強權間的競合，提供了一個較為溫和有序的管道，透過建制平台適度制約對手，在確保自身安全利益的同時，亦避免過度激化彼此之間的對立。

回顧以上討論，觀察者或可發現，聯合國在半島議題中的角色可作為運用制度平衡理論的一個適切案例，讓外界得以更真切地洞見在全球化時代的國際互賴格局中，傳統國際政治中的平衡作為如何被移轉至國際建制內，展現出更為細膩隱晦的全新面貌。