

# 北韓對美策略的觀察與趨勢研析

陳嘉生\*

## 前言

北韓自 2011 年 12 月 17 日金正日過世迄今，短短不到 4 個月的時間，東北亞局勢突然間詭譎多變，從金正恩政權不穩之說，到權力分享或大權在握，以至於最近與美達成「停核換糧」協議後，又堅持發射火箭而令美國與周邊國家大為憤怒，這在在顯示這位新領導人的領導能力與國際交往方式，深受國際社會的關注。不可諱言的，他上任後給予國際社會一種期待，希望北韓能融入國際社會，降低朝鮮半島的緊張局勢，更希望將來的北韓能邁向國際合作的一環。但東北亞的變數受制於六方會談停滯不前，中共逐漸崛起，加上美國標示重返亞洲，聚焦亞太軍力重整，美日、美韓同盟持續強化，北韓何去何從已成為這位少主金正恩能否鞏固政權的一大挑戰，因此，北韓的對美策略成為一種指標性的對外路線發展。

北韓新領導人金正恩上任後到底採行何種對美策略令國際社會好奇。對美策略可以顯示出北韓未來的對外路線，以及看出金正恩是否能大權獨攬，抑或是權力必須分享。本文從北韓現階段的對外手段，探討其內部路線選擇的邏輯及其

\* 作者為銘傳大學國際事務研究所兼任助理教授

可能的對美策略，研析以美國為首的周邊國家對北韓這一連串出爾反爾行為之反應，最後歸納北韓對美策略及其路線，並提出後續觀察面向。

## 對外政策路線之分

從2月底美朝達成停核換糧的和平協議，到3月底北韓與美國及周邊國家就發射火箭議題上劍拔弩張的局勢來看，北韓內部似乎出現對外的路線之爭，簡而言之就是北韓領導人間的對美政策邏輯衝突所凸顯出的「老路線」與「和美路線」之分。

### 一、走老路線（邊緣策略）vs. 和美路線

金正日過世後，國際社會並未對他有過苛的評價，但對這位初聞世事的接班人一則抱以希望，期望他能走向改革，與國際社會接軌；另一則替他擔憂，因其政權尚未鞏固，北韓內部又山頭林立且其叔父張成澤<sup>1</sup>權力過大，恐因此令北韓走向政治動盪期。基本上國際社會對這位少主有所期待，是因為他曾於瑞士留學2年，接觸過西方民主思潮，而且他並未像金正日一樣擔任儲君近19年，主政立場與模式尚未固定。但是金正日把大位交給他的時間太匆促，儲君的時間不到2年，且軍政大權可能受制於其叔父張成澤，而成為大權旁落的「兒皇帝」。因此，北韓的對美策略形成一種「和美路

<sup>1</sup> 張成澤現任北韓國防委員會副委員長、執政黨朝鮮勞動黨行政部長，金正日過世後他被認為是少主金正恩的「攝政王」。張成澤於2005至2006年間曾被金正日軟禁2年，2007年才真正回到權力核心。



表一、北韓內部的對外路線選擇衝突

			張成澤
金正恩	新路線	新路線	舊路線
	舊路線	和美策略 內部政爭	內部政爭 邊緣策略
	新路線		
	舊路線		

線 vs. 老路線」的競爭，其中出現幾種情形，就是金正恩可能選擇新的對美策略或延用其父之舊邊緣策略，張成澤也可能有這兩種選項，如表一。

表一顯示出北韓領導人必須達成某種協議後，才能有一致的對美策略。倘若金正恩與張成澤意見相左，則內部意見相左將可能引發一連串的政治衝突，因此叔姪二人在對美的態度上可能出現 2 種選項，其一、選擇和美，接受美國的條件，擴大與美國交往，融入國際社會；其二、走回老路線，也就是金正日以往常用的「邊緣策略」。

第一種可能性(和美路線)有幾個檢視面向可資參考，  
 1. 承諾回歸六方會談，2. 釋出停止核試與飛彈科技研發，  
 3. 要求國際社會糧食援助，尤其是向美國、日本及南韓提出要求。另外，有幾個後續可觀察面向包含：1. 與美國及其他周邊國家維持現有狀態，2. 與這些國家開始經貿交流，3. 與這些國家開始政治接觸與交流。但就目前這幾個月的發展來看，第一種可能性微乎其微。另外，第二種可能性(老路線)也有幾個檢視面向可資參考，1. 談停核但不保證執行，2. 同

意回到六方會談，3. 要求糧食援助，4. 持續對美日南韓文攻武嚇。有幾個後續可觀察面向包含：1. 提出更多要求，2. 未獲援助則立即進入「冷戰」階段，3. 展開對峙，企圖升高衝突。這種老路線是金正日慣用的邊緣策略手法，無非只是想藉升高衝突因子來獲得外界援助，無意與國際社會合作。

## 北韓領導人的議題運作

幾個例子來看北韓的對外路線選擇的可能性。這些可做為觀察北韓的指標性例子，尤其是當北韓與美國及其周邊國家互動時，北韓領導人如何思考其當下利益與可運作的議題及空間。自 2011 年底至今，幾個時序性例子值得研究：

### 一、撤換砲轟延坪島的司令

北韓政府於 3 月 5 日在中央電視台主動安排北韓軍官在電視上露面，除了顯示以軍人身分批評南韓總統與軍方之外，也間接傳達了下達砲轟延坪島的司令遭撤換的訊息。前者起因於南韓仁川軍區的營房宿舍門口曾張貼「讓我們做掉金正恩」的標語，這個標語被公布上網之後，讓北韓舉國上下大為憤怒，至少有 15 萬北韓人民與軍人在 3 月 5 日這一天走上街頭，並高喊要「撕碎李明博」。後者則是藉機傳達北韓人民軍第四軍團司令金格植已遭撤換，原因眾說紛紜，但主要是因為他是 2010 年 3 月天安艦事件與 12 月延坪島砲擊事件的主導者。

金格植被撤換一直被解讀為北韓為了舒緩朝鮮半島近幾年來的緊張局勢，所做的權宜之計，一方面可獲得美國的「停核換糧」，另一方面可以避免與南韓持續緊張對峙而逼

迫金正恩少主做出強硬的決策。金正恩剛接任北韓領導人不久，政權尚未穩固，若對外的決策持續緊繃，而國內出現山頭林立且人民瀕於饑餓之中，則將對政權出現內外夾擊的壓力。因此，北韓撤換金格植不但可以給南韓有一個交代，也可以對美國釋出善意；對中共而言，北韓也不過是換掉一位軍事首長，對於「中朝」關係影響不大，因此對北韓而言是一個「三面皆贏」的局面。

而且，金格植年齡已屆 72 歲，擔任人民軍第四軍團司令之前，已任第二軍團司令 10 年，軍權大握。這種情形對於甫上任的少主極為不利，因為大部分的軍官人事任命與部隊調動權均集於他一人身上，且不容易被掌控，若利用機會排除這號鷹派人物，將有助於軍方內部人事調動，安排金正恩自己的人馬，並可對美日南韓釋出善意，所以適時撤換金格植有助於金正恩內外政策的安排。

## 二、暫停核試換取糧食援助

北韓與美國 3 月 1 日在北京進行第 3 輪高層對話中初步達成「停核換糧」的共識，北韓方面同意接受美國 3 項建議：暫時中止核試和鈾濃縮作業、長程導彈試射，並接受國際原子能總署 (IAEA) 的檢查；美國方面則允諾提供北韓 24 萬噸糧食援助做為交換。這一突破性的合作協議不但令北京感到驚訝，也讓國際社會發出讚許之聲，認為北韓的合作態度是東北亞走向區域穩定和平的一大進展。

雖然北韓與美國達成暫停核試以換取糧食援助之協議，但合作之路仍然遙遠。首先是六方會談仍為變數，北韓既揚言不重返六方會談，美國是否能真正將 6 個國家再度召集在一起商討朝鮮半島無核化的議題，實令人不敢有所期待。但

東北亞區域穩定有助美國國家利益<sup>2</sup>，也有利於中共的經濟穩定發展，因此北韓成為美中區域競合的一個重要棋子，而雙方都需要和平穩定。北韓在此時表現出合作態度，令各國無不感到寬心許多，但有些觀察家認為要確認北韓已經轉變先前對美政策的態度為時過早。

### 三、回應美韓聯合軍演

美韓於今（2012）年3月5日展開聯合軍演，潛在的攻擊對象是北韓；北韓在（2012年）3月3日譴責美韓聯合軍演是挑釁的行為，並於3月4、5日展開實彈演習，且將演習區設在延坪島（Yeonpyeong）附近。北韓這次的實彈射擊首度邀請「美聯社」等西方媒體前往採訪報導，尤其開放北韓士兵朝寫有南韓總統李明博字樣目標射擊的過程。

此次北韓實彈演習看似報復性的回應美韓軍演，但從其規模與新聞稿來看，這次的實彈演習規模不大，其用意在於「點到為止」，釋出「北韓有能力因應來自南方的攻擊」之訊息，一方面告訴美韓兩國勿輕舉妄動，北韓可以隨時應急作戰；另一方面則告訴北韓人民金正恩實權在握，不怕美國為首的聯盟作戰；綜合而論，北韓對美韓聯合軍演的反應並不似以往來得強烈，也許金正恩在此時的軍演只是要先鞏固領導地位，避免因為剛與美國達成「停核換糧」協議，而被北韓其他政軍領導人認為是向美國示弱。

### 四、「停核換糧」協議的驟變

美國國防部在2012年初公布「國防戰略綱領」，揭橥美

<sup>2</sup> 歐巴馬總統今（2012）年1月5日公布新的「國防戰略綱領」，全名為「維持美國全球領導地位：廿一世紀國防的首要重點（Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense）」。

國新的國家安全戰略，重新審視全球安全環境所產生的機會與挑戰，認為美國的安全重心已到轉移的時間，應自歐洲轉移至亞太地區，以持續因應反恐作戰與非常態戰爭、嚇阻並擊敗侵略、在「反介入 / 區域拒止 (A2/AD)」狀況下進行兵力投射、反制大規模毀滅性武器、有效的網路與太空作戰、維持安全有效的核子嚇阻、防衛國土並支持文人政府領導、提供穩定的兵力存在、維持區域穩定與反叛亂作戰、從事人道救援與災害防救任務等。簡言之，美國的戰略重心已經轉向亞洲，朝鮮半島無核化是其中一個關鍵目標，美朝今（2012）年2月29日達成「停核換糧」協議可以說是近幾年來的重要進展。

但是好景不常，這個協議僅維持約3個星期，北韓隨後公布發射「火箭載運衛星」計畫。這個計畫立即引起美國及其周邊國家的撻伐，美、日、南韓均發表強烈的指責，並揚言若北韓執意發射火箭，則將發射飛彈攔截，展現出鮮明的反對立場。

雖然美國總統歐巴馬出席3月26日至27日在南韓首爾召開的核子安全高峰會（2012 Seoul Nuclear Security Summit），譴責北韓計劃發射火箭，但北韓仍然宣布發射火箭載運衛星上軌道的計畫不變。美國與其他國家均質疑發射之火箭實為長程彈道飛彈，此舉不但違反聯合國安理會之決議，更是對周邊國家的挑釁行為，美國絕對不會坐視不管。歐巴馬強調，美國在2月29日協議中早已警告北韓，勿鋌而走險發射火箭載運衛星，但北韓卻置之不理，北韓用挑釁換取經濟補償的時代早已經結束，北韓執意發射火箭的行為，將得不到美國任何的援助。

## 美國與周邊國家的反應

北韓宣稱將於4月12日至16日之間，以火箭載運衛星進行發射，衛星是做為氣象研究之用，與長程飛彈試射無關，但這個說法無法說服美日等國。美國已正式要求北韓停止試射，認為此舉將違反聯合國安理會2009年的決議，禁止北韓發展長程飛彈科技。<sup>3</sup>

美國與北韓在2月29日所達成的「停核換糧」協議，在3月下旬已因北韓執意在4月中旬進行衛星發射而告無疾而終。日本防衛省在3月30日公布，為因應北韓衛星火箭發射及火箭可能朝向日本境內掉落之威脅，已部署導彈驅逐艦及防空飛彈連，並下達命令準備隨時攔截。防衛省官房長官田中直紀(Naoki Tanaka)指出，為了保護日本國民的生命財產，已下令攔截北韓的試射火箭；南韓也誓言將擊落北韓火箭，倘若火箭危及南韓領土；另外南韓的媒體引述軍方情報指出，過去這一星期北韓朝西海岸發射數枚短程地對艦攻船飛彈，挑釁意味濃厚；北韓則宣稱火箭將落入日本至菲律賓以東的國際海域。但預料北韓的火箭可能飛越沖繩或東京，日本防衛省在這兩個地方部署數個愛國者飛彈連，並派出3艘神盾級飛彈驅逐艦(Aegis-equipped guided-missile destroyers)為攔截預做準備。

北韓對美態度反覆，從雙邊同意「停核換糧」協議到

<sup>3</sup> 2009年5月25日北韓第2次核武測試，隨後聯合國安理會譴責北韓的挑釁行為。2009年6月12日安理會無異議通過1874號決議案，緊縮對北韓的武器禁運，並增加對平壤的財政限制；這項決議案給予其他國家一項法源基礎，就是可以在海上對北韓可疑船隻檢查是否有被禁運之武器。



北韓單邊堅持火箭發射的強硬立場，不但使美國感到憤怒，也令周邊國家感到緊張，擔心火箭殘骸掉落在自己的領土上而傷及人民生命財產。北韓走回頭路採取邊緣策略，雖然產生一定的威脅與影響，但美國與周邊國家不免開始質疑金正恩是否真有實質掌控北韓政軍的能力。其實，北韓堅持火箭發射引起周邊國家的撻伐，最主要是因為這些國家已有一些前題考量。首先，金正恩不等於金正日，以往金正日大權在握，屢次使用邊緣策略而無往不利，但金正恩的權力必須與其叔父張成澤分享，美日南韓強硬的態度可以逼迫金正恩改變對美策略與周邊態度，甚至可造成其內部產生激烈的政治鬥爭。

其次，北韓走回老路線是否能成功地要求美日韓等國屈從，端視美國能否藉此機會表達強硬的態度。若美國立場軟弱，北韓將此開始走回老路線，持續發展核武及彈道飛彈科技，並將時常藉機要脅所望物資；對此，日本將積極發展先進武器科技以因應北韓與中共軍事挑釁的威脅；而南韓將對美國感到失望，但美韓聯盟會持續強化，以因應北韓的威脅；另外，中共必須審視北韓內部真正掌握實權的人物，並為求北韓維持穩定，將更深入掌控北韓領導人。因此，美國的立場將直接影響周邊國家的反應及北韓未來的挑釁態度，對北韓的強硬立場較符合保障朝鮮半島和平穩定的前景。

## 未來觀察

### 一、北韓的國際信用盡失

當2月底北韓與美國達成「停核換糧」協議時，國際社會抱持半信半疑的態度，3月下旬當北韓宣布發射火箭時，國

際社會的認知就是北韓走回老路線了，美國、日本與南韓以強硬的態度回應，接下來就看金正恩的下一步棋如何走，但是北韓的邊緣策略已越來越不管用，因其國際信用已在這一次用完了。

## 二、中共因北韓進退維谷

北韓原為中共與西方國家在朝鮮半島上的緩衝器，但近幾年這個緩衝器卻成為壓力的來源。北韓屢次核試與飛彈試射對美、日、南韓，及其他西方國家造成極大威脅，美國對北韓的行為轉嫁為中共的責任，要求中共拘束北韓的挑釁，一切以區域安全穩定為重。但中共真能拘束北韓嗎？這個問題值得探討，觀察近年來的中朝關係，北韓似乎越來越不受中共這個老大哥的管教，但中共又不可能與美日等國站在一起，因此中共面對北韓問題越來越感到棘手。

## 三、朝鮮半島將更形危險

朝鮮半島未來將因為北韓不被信任、中共約束北韓能力降低、美日南韓等國對北韓施加更多的壓力，造成衝突的機會大增而越來越危險。這些因素可能會繼續持續一段時間，預料將會對北韓內部的團結產生影響，未來北韓領導人是否會融入國際社會則需要再觀察。

