

中國對北韓核試的反應： 維持分裂的朝鮮半島

丁樹範*

北韓於10月9日進行核試爆之舉震驚國際。其後，相關國家的外交磋商始終持續不斷，包括中國派遣其前外交部長的現任國務委員唐家璇訪問北韓；同時，聯合國安全理事會也通過中國同意的1718號制裁措施的決議。然而中國會和北韓攤牌嗎？

中國的作為

綜合媒體報導，北韓核試爆後，中國對北韓的作為或聲明包括如下：

- 一、主張以外交而非軍事手段處理北韓的核試爆；
- 二、贊同聯合國安全理事會對北韓的制裁內容，包括禁止聯合國傳統武器登記制度(UN Register of Conventional Arms)規範下的傳統武器出口到北韓，禁止大規模殺傷性武器和技術及發射系統和技術出口到北韓，及禁止奢侈品出口到北韓；
- 三、派遣唐家璇訪問北韓，要求北韓回到六方會談。金正日的答覆是北韓暫時不會進行第二次試爆，並要求美國先取消經濟制裁，才回到六方會談。

四、中國的「中國銀行」已行文指示旗下市級分行，立即停止對北韓匯款業務；

五、中國基於人道理由持續出口民生和日用品到北韓；

六、中國要求邊界檢查人員檢查北韓出口到中國的貨品是否有幅射線。

在對北韓制裁項目中，中國沒有說明的是，中國如何執行制裁？例如，中國是否以防擴散安全倡議(Proliferation Security Initiative, PSI)主張的方式，在海上攔截檢查北韓的商船，以有效執行對北韓的制裁？防擴散安全倡議是由美國發起的非聯合國機制，其做為包括在海上對嫌疑船隻進行攔截檢查，以防止大規模殺傷性武器的擴散。

以過去的記錄而言，中國應該不致採取防擴散安全倡議主張的檢查措施。其理由是：防擴散安全倡議不是聯合國的機制，而只是少數國家的單方面政策，因此缺乏正當性。因為不是聯合國的機制，因此其具有單邊主義的色彩。再者，防擴散安全倡議主張的海上攔截檢查有高度危險性。

換言之，中國社會對北韓愛恨交織的

* 作者現為政治大學國際關係研究中心第三研究所研究員

社會情緒沒有反映在其官方對北韓的政策上；除了制裁措施外，中國仍然維持其一貫對北韓的政策，似乎期望金正日政權能繼續統治北韓，北韓政權不因為被制裁而崩潰。換言之，中國似乎期望朝鮮半島的現狀能維持。

中國對北韓政策的原因

中國何以期望維持朝鮮半島的現狀？第一，這涉及中國內部發展的需求，使其需要和平的外在環境。從2006年起到2010年，中國將執行第11個5年經濟規劃（「十一·五」）。「十一·五」規劃的重點是透過國家行政資源的重分配，解決中國過去20年完全以發展經濟為重心帶來的社會問題。中國過去20年的經濟發展固然帶來亮麗的成績，使其成為世界工廠，逐漸成為世界經濟的火車頭，也使中國被公認為是崛起中的強權。

然而，中國過去20年完全以經濟發展為重心的作為付出重大的社會成本，成本之一是制度的不良造成嚴重的社會問題。從農村到城市，均有因為土地被惡性徵收導致的民眾和官方的衝突對立；制度不良造成貧富懸殊快速惡化，造成另一種社會對立。而且，貧富懸殊不但發生於沿海和內陸之間，更發生於沿海城市之內，造成城市治安問題。成本之二是耗盡中國的資源和對環境的嚴重破壞。中國固然成為世界工廠，但是也造成龐大的環境污染，使中國環境處於萬劫不復狀態；同時，經濟發展也消耗大量資源。

江澤民執政時期認為，中國的經濟發展將能有效吸收和緩衝社會問題，因此不

需要有社會政策。然而，事實證明江澤民時期的看法是錯誤的。社會問題固然可以被國家以強制力量壓抑在某個程度，但是其不可能無限期的被壓抑，而必須以社會政策處理之。因此，「十一·五」規劃的重點是在維持經濟發展的同時，以社會政策矯正過去20年經濟發展衍生出的社會問題。為此，胡錦濤提出「和諧社會」的政策，這和過去20年的發展模式不同，而需要胡錦濤集中全力推動之。

要強調的是，這個「和諧社會」政策是胡錦濤自己的政策，涉及胡錦濤的歷史地位，只許成功，不許失敗。胡錦濤雖然於2002年正式成為中國領導人，但是當時中國所推動的政策仍然是江澤民在位時制定的政策，而「十一·五」規劃或「和諧社會」政策則是胡錦濤的政策。更何況，中國將在明年召開黨的17大。17大是胡錦濤真正建立自己權力基礎的開始，也是透過建立權力基礎推動其自己政策的根本。因此，對胡錦濤和中國而言，維持朝鮮半島的現狀雖不是最好的選擇，但是是避免最壞政策的選擇。以中國建政以來強調的主要矛盾和次要矛盾的概念而言，「十一·五」規劃或「和諎社會」是主要矛盾，必須全力為之。因此，維持和平外在環境，而勿治絲益棼成為中國對北韓政策的主要考慮。

第二，涉及中國的安全政策。維持朝鮮半島的分裂但穩定的現狀最符合當前中國的利益。如果同意對北韓採取激烈的制裁手段，可能導致北韓政權的不穩定，而可能產生大量北韓難民，這必然衝擊中國東北地區的整體安全。同時，北韓政權不穩定可能發生如蘇聯解體產生的核武控制

問題，造成更難以控制的核擴散問題。另外，如果同意對北韓採取激烈的制裁手段，可能使金正日採取更激進的報復作為，這將為東北亞地區帶來更難以控制的影響。

中國也絕不可能同意美國對北韓採取軍事制裁方式。一方面，因為北韓核武設施的隱密性，外人難以瞭解其核武設施的全貌，在缺乏有效情報情況下，軍事手段是否能一舉摧毀北韓核武設施不無疑問。另一方面，局部摧毀北韓核武設施是否可能造成北韓政權的瓦解，或招致金正日的全面報復，這都不可知，其結果也是中國不願意看到的。再者，美國對北韓採取軍事制裁方式可能使其控制整個朝鮮半島。美國在「911」恐怖攻擊事件後在阿富汗採取的軍事行動使其勢力立足在中亞地區，對中國的西部形成包圍。因此，中國絕不樂見美國勢力控制朝鮮半島，對中國的東面形成包圍。

中國也不樂見朝鮮半島的統一。南韓近年來對中國和韓國間有關歷史和文化的爭議必然使中國對南韓的戒心增加。這特別是南韓向聯合國爭取中醫和漢字為韓國文化傳統更是如此。如果兩韓統一，統一的韓國將在許多方面和中國爭勝，使中國不勝其擾。更令中國擔心的應該是中韓邊界的潛在爭議。韓國始終認為，中國東北是其領土的一部分。中國東北有相當大量的韓裔居民，如果韓國統一，這些韓裔居民屆時可能轉移焦點，響應韓國的訴求，而要求東北和韓國統一。這將對中國造成嚴重困擾。

中國可能也不樂見北韓和美國直接對話。雖然中國始終認為，朝鮮半島問題的

解決關鍵在於美國直接和北韓進行雙邊會談。但是，中國可能不希望美國和北韓的雙邊會談真的會實現，因為，那可能使中國在朝鮮半島的影響力被邊緣化。因此，維持朝鮮半島的現狀最符合中國當前的利益。分裂的朝鮮半島使兩韓各有其迫切需要解決的問題，而無力向中國挑戰東北領土問題。使中國能在朝鮮半島繼續扮演關鍵角色，也使美國無法主導朝鮮半島議題。金正日政權的持續使中國東北維持脆弱，但穩定的外在環境，利於胡錦濤推動自己的政策。

政策的後果

維持朝鮮半島的現狀固然最符合中國當前的利益。北韓願意重返六方會談使中國在北韓議題上仍然可以扮演某種角色，也使中國在六方會談有其不可或缺的重要性。從情感層面而言，中國官方和民間越來越不喜歡北韓政權。然而，從現實層面而言，中國官方尚能克制其對北韓的不悅。然而，中國的做法只是把北韓問題向後拖延，避免北韓問題立即爆發，壞了胡錦濤的大計。何況，中國的政策不是沒有代價的。第一，北韓將成為事實上(*de facto*)的核武國家。隨著北韓核武的發展，越來越不可能取消其核武計畫。當中國和北韓關係逐漸惡化，中國未來必須面對北韓核武的潛在威脅。當然，這也是整個東北亞、乃至於國際的問題。

第二，中國未來如何管理(manage)其和北韓的問題。中國社會對北韓的不滿和忿恨越來越強，政府目前仍可抑制這些壓力，但是，如果北韓未來的作為越來越超

過中國能容忍的範圍時，政府處理內外壓力的困難度可能增加，而形成其外交上的挑戰。北韓核武議題對台灣似乎沒有正面或負面影響。台灣現在沒有、未來也不會有發展核武能力。美國認為北韓議題涉及中國的安全利益，因此應該盡其責任，而不致於把台灣和北韓議題掛鉤，而在台灣議題上向中國讓步。基於此，台灣應該思考的是如何配合執行或強化「貨櫃安全倡議」及「防擴散安全倡議」。