

北韓對「韓戰停戰協定」 之認知與立場評析

李庚嬉*

1945年8月，朝鮮脫離日本36年的殖民統治，由美、蘇兩國軍隊以北緯38度線為界線分別進駐朝鮮南、北半部，朝鮮半島從此處於分裂狀態。直到1950年6月韓戰爆發，隨後美軍及中國人民志願軍的介入，持續長達3年之久的戰爭，終於在1953年7月美國、中國大陸與北韓三方在板門店簽署「韓戰停戰協定」，戰火暫時停息。

簽定停戰協定是為和平解決朝鮮半島問題，但簽署該協定已過60年，朝鮮半島仍處於暫時停止戰爭狀態，南、北韓的分裂以及美國對北韓的經濟、軍事圍堵也持續到至今，尚未找出任何代替停戰狀態的有效和平機制。

韓戰停戰協定之性質

自從停戰協定簽署以來，兩韓之間從未發生過嚴重的直接軍事衝突，確實發揮了穩定朝鮮半島情勢的功能，但由於南韓本身並非停戰協定簽署一方，因此與北韓之間對該協定本身的認知和立場差異甚大。

基本上，韓戰停戰協定在性質上有以下三項特徵：

第一、在法律上約束當事國的國際法上的條約(Treaty)，是當事國必須履行的協定，和沒有法律約束力的宣言和聲明不同。

* 作者為勤益科大博雅通識中心兼任助理教授。

第二、停止敵對行為的停戰 (Armistice) 條約，在協定全文規定：為達成最後的和平狀態，在朝鮮半島停止敵對行為以及一切武裝行為。如果有重開任何武裝力量的敵對行為，就違反停戰協定，並自動回到該協定締結之前的狀態。

第三、停止敵對行為的軍事條約，是一種不宜與政治問題一起討論的協定。此點在韓戰停戰協定全文明示，協定的條件與規定只純屬軍事性質，政治問題規定由政治會談另外處理。

停戰協定的簽署國是中國、美國與北韓，由於南韓並非停戰協定直接簽署國，北韓一向認為，南韓不是簽署該協定的當事國，因此一直以來主張和平協定應與美國之間締結。對此南韓主張，雖本身不是簽署國，但卻是當事國。南韓為停戰當事國有以下幾項理由：

第一、一般停戰協定是雙方締結的雙邊條約，屬於軍事事項。因此交戰者成為協定當事者，通常交戰軍的司令官代表交戰者締結。韓戰交戰當事者是南韓以及聯合國安理會 (United Nations Security Council) 第 83 號 (1950 年 6 月 27 日) 以及第 84 號 (1950 年 7 月 7 日) 決議參戰的聯合國 16 個國家成為一方，北韓與中國成為一方。

第二、韓戰停戰協定締結之後，北韓向南韓多次抗議違反停戰協定的情形，就等於承認南韓是實質上的停戰當事國。尤其 1992 年南、北基本協議書第 5 條：南韓與北韓，為目前停戰狀態改為南、北韓之間鞏固的和平狀態共同努力，直到達成和平狀態為止，雙方遵守停戰協定，也等於正式承認南韓是停戰協定的當事國。

第三、韓戰停戰協定第 4 條第 60 項規定，為和平解決朝鮮半島的問題，規定停戰協定生效後三個月之內召開政治會議，以及依據 1953 年 8 月 28 日聯合國大會決議第 711 號，

在 1954 年 2 月 28 日柏林召開的美、英、法、蘇外長會議，關於朝鮮半島問題，南韓是以會議的主角參與。並且為緩和朝鮮半島緊張情勢以及協商和平體制轉換的問題，從 1997 年開始召開的四邊會議，南韓也以停戰協定當事國正式參與。

雖然南韓堅持主張其為停戰當事國，一直尋求與北韓直接會商和平協定問題，但北韓堅持不與南韓討論，只以美國為談判對象。事實上，南韓對於一切有關北韓事務，在美國的支配下，並無握有主控權，南韓最優先要務係追隨美國的軍事同盟關係，不可能單獨與北韓討論任何問題，因此北韓堅持與美國直接會談，但美國卻一直不願與北韓雙邊協議。

韓對停戰協定之認知

原本在 1953 年 7 月簽署的停戰協定第 4 條第 60 項規定：雙方軍事司令官向有關各國政府建議，在該協定生效後 3 個月之內，召開雙方高層政治會議，協商從朝鮮半島撤退一切外國軍隊以及和平解決朝鮮問題。但美國與北韓從未開過雙方高層政治會議，同年 10 月 1 日美國反而與南韓締結「美、韓相互防禦條約」(United States-Republic of Korea Mutual Defense Treaty)，成為美軍駐紮南韓的法律依據。

北韓將該防禦條約視為美軍永久強佔南韓而合法化的侵略性不平等軍事條約，並認為是朝鮮半島施行分裂主義的政策，其目的為使南、北韓無法實現和平統一，呼籲立即廢除。加上駐韓美軍駐紮在南韓明顯威脅到北韓的國家安全，因此向美國要求美軍應自南韓撤出，並希望與美國「停戰協定」改為「和平協定」。

為實現朝鮮半島的永久和平狀態，必須把停戰狀態改為

和平結構。美國能否與北韓共同提出以一份和約取代結束停戰協定成為問題。而新的合約能否化解目前朝鮮半島核武危機與正式結束戰爭，問題的根源在於停戰協定簽署以來，美國對北韓的敵對政策立場沒無改變，是以雙方關係之惡化，並非全是北韓發展核武造成，實際上北韓發展核武並進行核試爆，主要是回應美國的長期敵對政策。

目前舊的停戰體制改為和平體制，主要希望能夠解決北韓核武問題以及雙方之敵對關係。在目前的停戰狀態下，美國和北韓長期累積的不信與猜忌，加上因北韓核武所引起的雙方對峙，成為未來和平狀態的變動因素。

北韓堅持駐韓美軍撤離南韓

美國自從 1945 年 9 月以來，在南韓駐軍已長達 68 年。雖然冷戰結束，但到目前為止，美國在全球減少駐軍的趨勢下，唯有不願意削減駐韓美軍，也未改變駐韓美軍的地位和角色。

嚴格來說，依照停戰協定規定，外國軍隊在朝鮮半島不得駐軍，如今美國仍為在朝鮮半島最後駐紮的外國軍事勢力。北韓則一向把駐韓美軍，視為其國家安全的最主要威脅。基於這樣的認知，超過一甲子的歲月以來，北韓堅持其主張，若美國願意改善雙邊關係，應以實際行動證明，意即做出從南韓撤出駐韓美軍的決議。

北韓除了要求駐韓美軍應自南韓撤退之外，並向美國要求廢除以美國為代表的「聯合國軍司令部」(United Nations Command)。並且不斷呼籲如果美國真正不願意攻打北韓，應與共同締結「互不侵犯條約」(non-aggression treaty)，才能

建立朝鮮半島的永久和平。但美國完全不理會北韓的任何要求，也從未與其他國家締結過互不侵犯條約。

一般以美國立場看，原本駐韓美軍的角色是為因應北韓軍事威脅而存在，並有助於繼續保持朝鮮半島軍事平衡的一種安全機制。但從北韓觀點看，駐韓美軍是南、北韓統一的最大阻力來源，也是對北韓的最大軍事威脅。實際上，撤走駐韓美軍並非一個單純的問題，涉及美國在東北亞的戰略，並不完全是針對北韓的軍事威脅而駐紮和佈署。如果駐韓美軍從南韓撤走，意及美國放棄對北韓的軍事威脅，意味著美國放棄對南韓的軍事、政治支配政策，進而將削弱美國在東北亞的軍事存在。而目前美國主導的東北亞新戰略格局，在美國和北韓的敵對關係絲毫沒有改變的狀態下，不可能從南韓撤軍，更不可能在核武問題上與北韓妥協。

實際上，美軍繼續駐紮在南韓是冷戰體制的延長。北韓不解除與美國之間的軍事不安狀態，隨時都有可能感到遭受美國的武力威脅，在此情況下又如何化解北韓的不安全感。如果美國真的願意解決北韓核武問題以及化解雙方的敵對關係，應該下定決心將冷戰對決產物的既存冷戰體制改為和平體制，並且履行身為韓戰停戰協定直接當事國的義務。

北韓退出停戰協定之原因

「韓戰停戰協定」第 2 條第 13 項規定：自該協定簽訂之後 12 小時起，雙方停止一切敵對行動，並停止自朝鮮半島境外進入增援的軍隊，以及不許加強戰機、裝甲車、武器及彈藥等的武力。另外該協定第 2 條第 13 項第 4 款又規定：不許從朝鮮半島境外引進武力。

但自從簽署該協定以來，美國逐年增強對南韓以及朝鮮半島周邊的武力部署，並與南韓每年頻繁舉行北韓為假想敵的「Foal Eagle」、「聯合戰時增員訓練」、「乙支 Focus Lens」等大小規模聯合軍事演習。在過去朝鮮半島局勢緊張加劇之際，北韓曾經數度表明退出停戰協定，而在國際聲浪譴責北韓行為的同時，美軍駐紮與在南韓的聯合軍演，卻也是違反該協定的行為。

尤其 2012 年 12 月北韓發射人造衛星，美國將其視為發射長程飛彈，北韓因而受到聯合國安理會經濟制裁，對此北韓針對美國行為的回應是 2013 年 2 月進行第三次核試爆。雖然聯合國安理會再度決議向北韓採取加大經濟制裁，但美國卻緊接著公佈 3 月開始與南韓舉行為期兩個月的歷年以來最大規模聯合軍演，軍事上準備制裁北韓，因而北韓才宣佈退出停戰協定，並進入全面備戰狀態。在同年 4 月，美國把 B-52、B-2、F-22 等，可以搭載核武的戰略轟炸機開往朝鮮半島上空，也動員核動力航空母艦及核潛水艇進行實戰演習，導致朝鮮半島呈現前所未有的核戰爭邊緣危機。

北韓發射衛星引起的一連串事件後，美韓軍演的規模越來越大。但北韓基於其國家安全考量，不會屈服於美國軍事威脅而做出任何讓步，因而採取所有可能的反制措施，最後退出停戰協定。原本停戰協定應該是維持朝鮮半島穩定狀態的一種機制，但為防止朝鮮半島上發生戰爭而簽定的該協定，似乎也已成毫無效力的一張空文。

如何將「停戰協定」改為「和平協定」

在國際法上目前朝鮮半島仍處於停戰狀態，這種狀態只

是戰爭的一時停止狀態，並非永久和平狀態。自從停戰協定簽署以來美國與北韓持續維持著敵對關係，直到在1993年3月，因北韓退出「核不擴散條約」(Nuclear Non-Proliferation Treaty，簡稱NPT)雙方關係曾達到最高緊張局面。最後雙方不斷經過協商後，在1994年10月締結「日內瓦架構協議」(The Agreed Framework)，兩國關係才出現緩和的曙光。

在雙方關係逐漸邁向新發展階段之際，北韓為解除朝鮮半島的停戰狀態，曾在1996年2月向美國提議，為防止在朝鮮半島再度發生戰爭，並為亞太地區的和平與安全，在締結「和平協定」之前，雙方先締結「暫定協定」。對此美國並無直接回應，在同年4月，美國總統柯林頓(Bill Clinton)訪問南韓，在濟州島與金泳三舉行高峰會議，提出由美國、中國以及南、北韓參與的「四邊會談」的建議，希望透過該會談，在朝鮮半島上尋求新的和平機制以取代停戰協定。針對朝鮮半島緊張情勢，希望透過四邊會談最終能以永久和平條約取代朝鮮半島的停戰狀態，基本上是當時美國與北韓開始接觸的重要管道。但北韓堅持要求駐韓美軍撤退，四邊會談因而沒有任何實質的進展，早已不再舉行。

除此之外，2003年1月北韓第二次退出「核不擴散條約」後將近3年的美國與北韓的核武爭執，終於在2005年9月在第二階段第四輪六方會談上，六方達成共識並發表「9·19共同聲明」。其中第4條：六方承諾共同致力於東北亞地區永久和平與安定；直接有關當事國並將另行協商建立朝鮮半島的永久和平體制。但此一聲明，為解除朝鮮半島的冷戰結構，並沒有具體寫到過程和細節。隔年10月北韓進行第一次核試爆後，「六方會談」也已不再舉行。

雖然在過去為建立朝鮮半島的永久和平，曾出現過幾次

的方案，但並未實際討論運作過。何種新的和平機制，可以代替韓戰停戰協定？美國與北韓之間，如果要討論和平協定，從過程看，首先是要先降低雙方的敵意，面對面採取具體行動，在北韓放棄核武同時，美國也需向北韓承諾，停止聯合軍演，並討論要解決駐韓美軍問題，進而廢除「美、韓相互防禦條約」，最後再和中國大陸三方共同談判和協商，解決「停戰協定」問題締結「和平協定」，最終解除朝鮮半島的冷戰結構。但其困難程度，因北韓核武問題而加深，在現階段仍看不出任何解決辦法。

後續觀察

面對美國在朝鮮半島日益增強的陸、海、空軍力，北韓的國家安全受到日趨嚴重的威脅，如果美國保證不侵犯北韓，先給予北韓國家安全上的保障，和平的機制才能初步建立起來，在美國對北韓不排除動武，並已在朝鮮半島周邊重新兵力佈署的情況看來，尚未有任何具體解決方案，並且自始至終對北韓並未做出任何政策上的轉變，在這樣的對峙下，北韓絕不可能無條件先放棄核武，如此和平談判就不可能進行。

目前美國處理北韓核武問題的困境，在於：如果與北韓直接面對面談判，等於承認北韓擁有核武的地位，而美國對北韓的態度，則以先放棄核武為所有談判前提條件；此外，美國在不願改變對北韓的敵對政策下，並沒有任何具體解決方案，且所謂的外交努力，也只是透過中國大陸政府施壓北韓放棄核武，並且以六方會談的集體多國力量，拆除北韓境內的所有核設施。

實際上，北韓已進行第三次核試爆，為使北韓放棄核武，以多邊主義國際協商的六方會談已很難有運作的空間。甚至聯合國安理會都無法有效解決北韓核武問題，而能夠真正解決北韓核武問題的關鍵唯有美國，今後朝鮮半島的局勢如何演變，完全取決於美國的態度和行動。

總之，在現階段，北韓放棄核武之路尚未開始，希望透過六方會談以實現朝鮮半島非核化。所謂朝鮮半島的永久和平，在當前情勢下只淪為抽象的概念，美國與北韓的敵對情勢依舊，更不可能立即把停戰協定改為和平協定，如此一來，此一目標實現之日遙遙無期。