

和平契機或互戲拖棚？第四次六方會談的前景展望

沈明室*

在國際潛在可能動亂區域中，北韓核武問題一直被視為最有可能引發戰爭的危機之一，整個東北亞情勢也因為北韓核武問題受到牽動與震盪。因此，只要是解決北韓核武問題的方案，一向是整個區域內戰略利益受到影響國家所關注的議題。然而由於各國區域利益的衝突，加以北韓關鍵態度的反覆不定，造成北韓核武問題持續延宕。而且北韓核武問題的懸而未決，周邊各國的外交戰略亦伺機將北韓核武議題視為可以操縱謀取本國外交與安全利益的議題。在第4次六方會談結束後，就在北韓剛剛宣布放棄核武，引起樂觀期望之際，北韓隨即翻臉擺明美國未提供輕水式反應爐前，絕不會輕易放棄核武，即為北韓典型的利用政策反覆謀取政治籌碼與利益的做法。由此觀之，六方會談雖為朝鮮半島和平將來契機，也可能因為關鍵國家利益衝突難解，成為拖棚數年的互戲。

六方會談成為和平契機？

在冷戰時期，韓戰被視為民主與共產陣營兩極對立衝突的重要標記。韓戰的結束雖為朝鮮半島帶來50多年的和平，而共產世界領導者蘇聯也已瓦解，但是北韓

死守社會主義信條及採取的極權統治，帶來國家的不穩定性，朝鮮半島時有零星衝突與危機。北韓咄咄逼人的軍事戰略與核武發展野心，早已成為東亞國家維持國家安全的重大隱憂。

為了維持亞太區域和平與穩定，以集體安全的機制將北韓納入，藉以制約或和緩北韓採取激烈軍事行動，以維持亞太安全與穩定，遂被認為是有效解決方式之一。因此，以美國、日本、南韓、俄羅斯、中國、北韓六方會談協商北韓核武問題，成為世人樂觀期待的解決方案。事實上，北韓核武問題解決的關鍵，在於美國及北韓的態度，其他國家只是基於國家利益而參與，以免兩國因為對立而直接走上武裝衝突，造成區域和平的動盪。

周邊國家咸認北韓核武問題不只是美國與北韓之間雙邊的問題，更擴及影響了整個東北亞安全的問題。北韓核武問題未來如何發展，不僅涉及美國東亞地區利益，更須顧及北韓威權領導者的面子。因此，最佳解決方案必須能夠平衡各方利益要求，儘速以和平、公正、合理的方式解決北韓核武問題，以防止因為核武危機而升級成為大規模軍備競賽，或因而引發戰爭。

*作者現職為國防大學教務處科長

2003年8月27日六國代表在北京舉行了第1輪針對北韓核武問題的會談。第1輪會談中最大的成果就是讓朝鮮半島的緊張關係趨向緩和，尤其美國透過集體力量將北韓拉回談判桌，至少可以約束北韓任何可能的激進行動。但由於美國堅持強硬的立場，北韓對於美國提出條件與自身要求必須同步進行，遂使第1輪六方會談並未出現重大成果。

在中國的多方協調之下，第2次六方會談得以召開。但主要原因是北韓考量當時國際環境對其不利，而且平壤極需一個友善的國際環境，以支撐其因經濟蕭條而搖搖欲墜的政權。而且美國對伊拉克的攻擊行動，也給北韓一次教訓和反思的機會，得以重新考量與世界超強的對抗，是否符合北韓利益？六邊會談雖然得以召開，主要爭論仍未解決。

爾後的第3次六方會談似乎只在會談本身達成一些形式性的共識，以及會談工作組的相關事宜。然就影響北韓核武危機圓滿解決的關鍵議題，並無明顯的進步。此次六方會談在美國的務實政策指導下，做了較大的讓步，使六方會談傳出重大的進展。即使後來北韓後悔或反覆，但是透過六方會談的機制，至少對解決北韓核武問題提供可行方案的重要進展。

以拖待變或以拖圖利

六方會談成功的關鍵在於美國與北韓之間主要歧見的消除，這取決於兩國間重大的讓步，並且獲得參與國家一致的共識。由於美國主張北韓必須先凍結各種核武研發計畫、允許國際原子能總署人員重

返北韓做檢查的工作、最後則須重新加入核不擴散條約，如此北韓才可能換取美國持續經濟援助和進一步改善關係。北韓則一再堅持美國對北韓須先停止敵對政策、簽訂互不侵犯協定、提供經援和外交承認等多項前提，形成每次六方會談開始之前在議題上的拉鋸戰。

因為有這樣重大爭議的存在，所以在前數次六方會談中，六國只能通過具象徵意義的主席聲明，或是解決舉行會議的技術性問題，作為達成會談的成果。六方會談雖歷經波折，但是會議能夠繼續召開，本身也可稱得上是一種成果。這意味著能夠把北韓拉回談判桌，就證明了北韓仍有藉談判獲取某些國家利益的期望，多少可以靠著多邊安全機制，防止北韓採取激進的行動。所以就美國長遠利益而言，只要六方會談持續召開，對美國仍然是有利的。因為美國可以暫時穩住北韓核武問題，得以專心處理伊拉克及台海問題。因而以拖延及持續性會談的方式維持朝鮮半島的穩定。

拖延北韓問題對美國存在利基，但未必對北韓不利。美國認為將北韓納入解決核武問題集體安全機制至少不會讓朝鮮半島問題惡化。對北韓而言，六方會談的目的雖然在解決北韓核武問題減少北韓軍武實力，但實際上北韓反而可以從中操作，獲取更多戰略利益。北韓遂將拖延六方會談做為與美國政治議價的國際合法管道。北韓在六方會談召開之前，仍習慣性的叫囂要「核武試爆」，甚至在初步達成協議之後，又翻臉不認帳，其目的只不過是自抬身價，增加未來「六方會談」時的籌碼，並藉著拖延會談給予美國壓力，從中

獲得政治利益。例如希望以此爭取更多的糧援，或在冬天來臨之前，獲得電力及能源的援助等。

未來前景與發展

在結束第4次的六方會談之後，第5次的六方會談預定於11月召開。根據前幾次的經驗，六方會談暫定時間常常受到主要國家政治與外交利益的考量而延遲。事實上北韓在此次六方會談看似因為美國讓步而有重大進展之際，又重新強調核武的威脅，等於事先預告下次六方會談的基準點。使六國籌備六方會談的工作組又必須重新針對北韓訴求展開一系列密切的協商。至少在未達初步共識前，下一次的六方會談仍會被推遲。而且其他國家如中國、日本、南韓及俄羅斯等國因為戰略利益的考量也可能做出技術性拖延。因此六方會談能否有具體成果，端視關鍵國家能否做出重大讓步，而讓步程度，則須視參與國政治籌碼掌握的多寡。如果這些瓶頸與關鍵無法突破，六方會談只能維持形式上的會議機制。對六方會談的樂觀期望，只是基於對北韓承諾的誤信，以及對六國間戰略利益縱橫交錯的誤判。六方會談要成為定期性與制度性的對話與會議機制，仍有發展空間。

政策建議

一、密切注意美國讓步的限度

此次六方會談原本達成的重大突破主要是因為美國國務卿萊斯的務實觀點所採取讓步政策使然。美國的讓步不必然完全

著眼於北韓，也有可能因為受到其他因素如美、中、台互動的影響，造成美國對北韓的讓步。如果美國的讓步與美、中、台互動因素相關，這樣的讓步與利益交換對台海安全的影響，必須加以慎重評估。

二、掌握中國對六方會談戰略意圖與策略

中國在六方會談中擔任關鍵性主導的角色，美國為避免與北韓的直接對立，早已放棄與北韓之間的雙邊對談。因此，美國非常需要區域性大國作為緩衝或協助對北韓施加壓力，以防止北韓做出不理性的行為。在六方會談中，中國將持續掌握會談議題的主導權，不論美國未來北韓政策會趨向強硬或和緩，都需要中國等區域內國家的策應與協助。中國除了展現東亞大國實力，繼續扮演關鍵協調者的角色之外，也希望六方會談能夠成為長遠而定期的多邊安全機制。如此不僅可以在中國東北方形成遏阻美國的防線，更可以和連結中國西方中亞五國的「上海論壇」集體安全機制相結合，強化遏制美國勢力進入中國大陸周邊鄰國的防線。在此種情形下，中國與美國之間的大國權力競逐，以及在東北亞的合作與競爭可能對台造成何種影響，都值得我國密切注意後續發展。