

北韓試射飛彈及東北亞的因應

林正義*

北韓試射飛彈及其發展

北韓在美國獨立紀念日當天，於7月5日凌晨、早上及下午發射7枚短、中、長程飛彈，包括：四枚飛毛腿(Scud C)、兩枚蘆洞(Rodong A)、一枚大浦洞(Taepodong 2)等飛彈。其中，兩枚蘆洞飛彈也可能是射程為2500~4000公里的新型中程彈道飛彈(IRBM)，而大浦洞二號的「洲際彈道飛彈」(ICBM)試射被視為失敗。這些飛彈的落點排列集聚，較接近俄羅斯，顯示北韓展示及恫嚇意涵較高。

1998年北韓發射大浦洞一號飛彈時，對外宣稱是發射人造衛星。2006年，北韓外務省發言人表示：「此次發射飛彈是為了加強國防自衛能力，是軍隊正常進行軍事訓練的一環」、「以後也將繼續進行飛彈發射訓練」、「作為主權國家，擁有發射飛彈的合法權利」。「他們從一個月之前開始聲稱，只要我們發射飛彈就會進行攔截。所以，提前向他們通報飛彈發射計畫，是無比愚蠢的舉動」。然而，在飛彈試射前20分，有數班由美國飛往韓國的民航機通過彈著點附近空域。

1998年北韓發射大浦洞一號飛彈時，安理會只是發表了用語言進行約束的

主席聲明，但2006年則完全不同，而是通過了決議案。在北韓一連串試射飛彈10天後，聯合國安理會通過1695號決議案，譴責北韓發射飛彈，並禁止援助北韓有關飛彈和大規模殺傷性武器(WMD)的物品、技術以及資金。安理會決議案要求：「所有聯合國成員國根據各國的國內法和國際法監視北韓，防止飛彈、飛彈相關物品、材料、產品、技術不要被北韓飛彈和WMD計畫所使用」，並「敦促北韓放棄飛彈計畫和遵守凍結飛彈發射承諾、無條件重返六方會談、放棄所有核武器和核計畫、重新加入核武不擴散條約(NPT)和國際原子能總署(IAEA)安全規定。」

美、日、中、韓反應及影響

美國總統布希在北韓發射飛彈後，立即召開了國家安全會議，強烈譴責北韓，並視北韓發射飛彈的行為「對國際社會的挑釁」。美國宣示：將繼續採取一切必要手段保護自己和盟友，但會透過外交手段和平解決，確實履行有關北韓核子聯合聲明的立場。國務卿萊斯與主要國家外長聯繫，並派遣助理國務卿希爾(Christopher Hill)前往東亞。國家安全顧問哈德利

* 作者現為中央研究院歐美研究所研究員

(Stephen Hadley)表示大浦洞發射失敗，不對美國本土造成威脅。美國與六方會談其他各方密切聯繫因應，同時透過聯合國安理會討論，希望各國表示立場形成對北韓的國際輿論壓力。美國與日本合作最為密切，主導聯合國安理會通過決議案，研擬對北韓進一步經濟制裁，如禁止對北韓匯款、禁止美國企業對北韓投資、禁止對北韓出口普通商品及禁止美籍船隻和飛機停靠北韓港口等方案。助理國務卿希爾更公開五項對北韓的政策，分別是對北韓追加制裁、強行舉行五方會談、要求中國對北韓施壓、正式討論人權問題和追求改變北韓政權型態(*regime change*)。

美國共和黨與民主黨對北韓政策有分歧之處。布希政府不願與北韓單獨進行雙邊會談，只願意在六方會談架構下與北韓進行雙邊會談。布希政府也主張若北韓不重返六方會談，就應該直接進行除北韓之外的五方會談。布希政府針對北韓發射飛彈，暗示若飛彈威脅到美國本土時，會將其擊落，不同意柯林頓政府國防部長裴利(William Perry)建議在北韓發射大浦洞二型飛彈前便先行將之摧毀。北韓試射飛彈使美國決策者認知提早部署飛彈防禦系統的重要性。7月18日，美國核動力航空母艦「企業號」也進入釜山港訪問，具有軍事展示意涵。然而，北韓試射飛彈引發爭議並威脅東北亞安全，在期中選舉年正是民主黨攻訐布希政府北韓政策的議題。

日本政府在北韓於凌晨3時32分發射第一枚飛彈後，於凌晨四時在總理官邸設立了對策室，並從凌晨五時開始舉行相關部長會議協商對策。小泉純一郎首相主持的會議在上午7時27分舉行。日本的因應

措施，大致有：一、透過駐聯合國代表部大使大島賢三，要求召開緊急安理會會議，並向安理會提交譴責北韓試射飛彈行為的決議案草案。二、6個月內禁止北韓客貨船「萬景峰92號」進入日本港口等，禁止北韓外交官等人進入日本並禁止北韓、日本間包機的往來。三、日本政府考慮進一步禁止或限制與北韓進行進出口交易或向北韓匯款，首先是針對與製造飛彈有關的北韓企業、團體及個人的「黑名單」，並調查日本境內金融機構的帳戶和金融資產。北韓試射飛彈的威脅，使日本成功促使安理會通過決議案，被視為是加入聯合國50年以來首次的外交勝利。北韓試射飛彈將有助於日本領導人說服民眾，強化日美軍事同盟關係的必要性，並使日本自衛隊獨立建軍，甚至最終修改日本現行的和平憲法。

南韓盧武鉉政府的反應不似日本、美國明快，甚至批評美、日過度反應，不願意美、日、韓三國一致對北韓施壓。盧武鉉認為美、日營造不必要的緊張和對立局勢的動向，無助於問題的解決，更對統一部長官李鐘奭提到美國是北韓發射飛彈問題上最失敗的國家的發言，加以支持。南韓青瓦台表示：「將採取相應措施，讓北韓對自己的行為承擔實質性的責任」，但又表示：「南北應用對話的方式解決問題，因此中斷對話是否妥當，並對解決問題帶來何種影響等都需要慎重考慮」。南韓政府決定如期舉行南北韓於7月11日至14日在釜山的第19屆南北韓部長級會談。

南韓政府認為北韓試射飛彈的意圖是扭轉北韓、美國關係而採取的高度的政治

施壓行爲，因此，南韓必須以政治和外交的方式冷靜應對；壓迫北韓、造成緊張局勢無助於解決問題，相關國家應保持冷靜，營造以外交方式應對的氛圍。南韓外長潘基文批評：「北韓發射飛彈不但加深北韓的孤立，妨礙東北亞的穩定，對南北韓關係產生負面影響」，表示將重新考慮包括大米、化肥等人道援助問題在內的南北韓關係。由於南韓與中國近年於北韓的經濟活動有所增加，南韓不願意聯合國制裁北韓，以防止北韓市場崩盤危及區域穩定，另一方面也會打擊北韓積極採取經濟改革。南韓未來可以採取的方案，尚包括：重新考慮開城工業園區開發、鐵路和道路連接、金剛山旅遊事業等。南韓政府情報蒐集和判斷能力及發射後的對應措施，受到反對黨及媒體的質疑。

對中國而言，一向以六方會談主要調停者自居的北京，對北韓發射飛彈一事表示希望有關當事國不要採取使情況緊張複雜的行動。但是，北韓試射飛彈的行動讓中國感到困擾，一開始只願意聯合國安理會通過主席聲明，而不是有實質譴責或制裁的決議案。然而，中國面臨來自美國的施壓、金正日拒見其副外長武大偉、外界質疑北京對北韓是否真正有影響力，而迫使中國國家主席胡錦濤最後改變立場。在北韓飛彈試射前半年，胡錦濤與北韓領導人金正日相互拜訪，中國持續增加對北韓石油與糧食的援助。北韓也向中國取經發展經濟改革模式，但當北京無法阻止北韓試射飛彈及重返六方會談，北韓在未告知北京無預警地試射飛彈，給北京相當難堪。北京在聯合國通過決議案後，「中國銀行」(BOC)凍結澳門分行內的北韓帳

戶，並同意在5月份進入美國駐中國瀋陽總領事館滯留北韓逃離者其中三人賦予難民身份，允許他們前往美國。這些舉動說明中國對北韓的政策，可能出現一些微幅的調整。

俄羅斯認為金正日試射飛彈的目的，是想要將北韓問題送入聖彼得堡八大工業國(G8)高峰會議程。據俄羅斯科學院遠東研究所專家說，由於伊朗問題已經確定是這次G8峰會會議討論的主題，但是北韓問題的六方會談，一直陷於停頓狀況。這次北韓選擇美國國慶日試射飛彈，再度引發國際嚴重關注，金正日此次似乎以製造危機來引起重視。俄羅斯外交部新聞發言人說，北韓違反凍結飛彈試射的有關承諾，而且在試射前並沒有按照國際慣例通知國際社會，俄羅斯對此深表遺憾，認為這將使該地區的局勢變得更加複雜和不穩定。北韓飛彈的威脅引起俄羅斯官方的高度關注，俄羅斯總統普欽的助理以及在八大工業國高峰會議的代表舒瓦洛夫表示，同伊朗核問題一樣，北韓核問題也會成為即將在聖彼得堡舉行的八大工業國高峰會議題。

北韓試射飛彈之後，台灣的主要著力點在於如何導引國際輿論關切台海和平的訴求。中華民國外交部於7月5日晚間以新聞稿指出：「北韓試射飛彈舉措將對世界和平、尤其是亞太區域的安全與穩定造成嚴重衝擊，中華民國政府盼北韓飛彈試射與核武問題，能在相關國家既有的多邊會談架構下協商，或透過其他和平方式解決」。總統府在7月6日上午召開記者會，表達強烈譴責，指出：「全世界應聯合團結一致對北韓施壓，使之徹底揚棄這種侵

害人類和平的錯誤舉動」。總統府強調：「台灣作為區域內安全利益攸關的國家、也曾是1996年中國對台試射飛彈的受恫嚇的國家，要藉此呼籲相關各國，應儘速建立有效安全機制」，而「國際社會應對台海的安全情勢寄予相同的關注」。

建議

- 一、北韓發射飛彈，對中國的影響力是一項打擊，證明美國、日本主張強硬因應的必要性。北京可能微幅調整對北韓的政策，以展示更有效的影響力，值得密切追蹤觀察。
- 二、美、日加強安保，更加重視和及早部署飛彈防禦，是很可能的發展。政府有關單位對台灣本身飛彈防禦的訴求，宜有所參考及表態。
- 三、在聯合國通過譴責北韓決議案之後，政府宜對北韓與台灣之間貿易予以監督，勿使台灣出現漏洞，遭受國際批評。