北韓核試爆後的東北亞安全情勢

李　明*

背景說明

今年4月5日北韓發射「人造衛星」之後，此後朝鮮半島周圍便不平靜。4月13日安理會僅以主席聲明的形式要求北韓自制，但北韓當局並不理睬。5月25日，北韓爆破了自2006年10月之後的第二枚核子裝置，次日聯合國安理會譴責北韓，指稱平壤違反了安理會1718號決議，再度惹起了北韓的新仇舊恨。1718號決議是安理會針對2006年10月9日北韓首次核子試爆之後的決議，其內容雖譴責北韓、禁止他國與北韓進行核子技術與原料的交易、要求北韓重回六方會談，但收效都不大，北韓對於這樣的制裁，一方面是置若罔聞，另方面則又出言向各國恫嚇。

對於安理會的譴責，平壤的反應出奇強烈。5月25、26日北韓發射了共五枚短程火箭。當南韓在26日宣布將全面加入美國所主導的「防止武器擴散安全倡議」（Proliferation Security Initiative, PSI），北韓即在次日宣稱半島已恢復戰爭狀態，平壤將不再遵行1953年簽訂的停戰協定。又稱它將不保證南韓、美國以及商船通過西海（黃海）時的安全。由於北韓聲稱不承認劃分兩韓海域的「北方限界線」（Northern Limit Line, NLL），西海海域成爲最有可能引爆海上衝突的地區。影響所及，南韓航空器無法飛越北韓領空，爲此南韓特別提高了陸空警戒。不僅是行經黃海的商船航運受到連累、漁船無法作業，更造成包括中共等相關國家的不便。就在安理會考量是否針對北韓做新一輪譴責決議時，北韓在5月29日再度發射一枚火箭。聯合國制裁北韓的最新決議第1874號決議在6月12日通過，使東北亞區域頓時籠罩在緊張氣氛當中。北韓嗣又選在美國國慶前夕，亦即北韓時間7月4日開始，接連對日本海發射七枚飛毛腿（Scud）短程飛彈，使該地對立形勢，愈益嚴峻。

1874號決議內容

安理會的決議本就是權力政治的產物，這一次也不例外。英美法日南韓等國都要求強硬制裁北韓，惟中俄兩國則要求勿反應過度，以免刺激北韓的冒險主義行爲終至無法收拾，中俄兩國也不希望採取過分嚴格的懲罰導致北韓政權瓦解。在商討草案時，安理會前所未有地使用「最強烈的措辭」譴責北韓上月的核試、要求不得再度核試或發射導彈、放棄核計畫、立即重返六方會談等等。這些都是三年前針

* 作者現爲國立政治大學外交系教授

對北韓首次核試的1718號決議的舊內容，因此北韓根本不予理會。（建議比較1718和1874決議的異同處，以利讀者了解。）

新的決議文一共長達34項，其中較著者爲「最嚴厲譴責朝鮮在2009年5月25日進行的核試驗」，另要求北韓不得再進行任何核試驗或使用彈道導彈技術進行發射、收回退出NPT的宣告、呼籲朝鮮盡早加入「全面禁止核試驗條約」，並呼籲（call upon）各會員國合作並支持安理會決議。「決議」呼籲各國者，舉其要爲三方面：

1. 武器禁運方面，全面禁止北韓出口各種武器以封鎖其外匯收入來源、禁止北韓進口小型武器和輕武器以外武器、會員國如販賣或提供小武器給北韓，需五天前通報安理會。2. 船隻臨檢方面，各國有權在公海檢查涉嫌裝載禁運品進出北韓的船隻，並有權扣押禁運品。各船旗國有義務准許涉嫌船隻接受檢查。 3. 金融制裁方面，限制可能用作導彈與核武計畫的金融交易。

此外，安理會建請秘書長潘基文成立一個爲期一年的7人小組，專責監督制裁案執行情形，同時要求各主要國家在45天之內提出執行層面報告。

1874號決議雖較1718號決議立意強烈，但如果檢視1718號決議的效果，便知道安理會的制裁力量有限。其次，美國了解光靠壓力無法收服北韓，美國雖然信誓旦旦將給北韓「嚴厲制裁」，但苦無施行機會。惟除了外交管道外，無論未來美國攔截北韓飛彈，或者美國依安理會決議，攔檢北韓船隻，都將大幅增加擦槍走火的風險。美國最期望的是，北韓立即結束黷武行爲回到談判桌。美國也知道，美國北韓雙邊談判才是北韓所希望的，但北韓曾表明排除其他四國的參與，美國覺得爲難。正在僵持中，北韓的大動作，使美國選項越來越少，只有跟著安理會決議行事。因此北韓的挑釁、安理會的制裁，似將是全東北亞的損失，因爲此地的衝突（未必是戰爭）機率已經大幅提升了。

北韓的激烈對抗與各國回應

針對安理會的制裁，北韓的回應更是強悍。北韓在隔天（6月13日）宣告，聲稱絕不廢棄核計畫、並將目前所擁有的鈽元素「全面核武化」、重新啓動濃縮鈾程序，且不排除以軍事行動回應外界對北韓的封鎖或對船隻的攔檢。北韓聲稱它沒有理由放棄大規模毀滅性武器，外界專家對北韓核武能力的估計，是北韓現有的鈽足以建造6或7枚核彈。

美國國務卿希拉蕊聲稱，她對北韓的挑釁「深表遺憾」，她說，北韓已經變得更加孤立，這樣的孤立持續下去不符合北韓人民的利益。南韓總統李明博提倡新模式國際協商，以取代陷入停滯狀態的六方會談，他在接受《華爾街日報》訪問時說，六方會談需要改變，他說北韓利用六方會談爭取到大量的時間，以推進自己核武的計畫，六方會談形同虛設，但李明博並未說明他理想中的替代方案爲何。5月25日北韓核試，日本即透過駐北京大使館向北韓遞出強烈抗議。1874號決議通過，日本首相麻生太郎即指出，「（制裁）使北韓認眞看待國際社會在決議案中釋出

的堅定訊息且希望北韓遵守，日本將在此議題上加強與美國南韓的合作」。日本外相中曾根弘文指出，日本呼籲北韓認知國際社會的嚴正訊息，希望北韓及早回到六方會談，以及認眞思考如何妥善解決綁架日本人民的陳案。惟北韓的反應既是如此決絕，聯合國的制裁是否有效，頗令人生疑。

中共與俄國雖然支持決議案，但針對安理會對北韓施行的禁運與封鎖，兩國擔心如對北韓行經公海船隻進行檢查，將可能引發軍事衝突，因此顯得特別審愼。中共駐聯合國大使張業遂指稱，「朝鮮再次進行核試驗，違反了安理會相關決議，損害了國際核不擴散體系的有效性，影響地區和平與安全」。張業遂指出，中國支持安理會對朝鮮核試驗做出適當、平衡的反應。但他強調，朝核問題在任何情況下，都不能使用武力或以武力相威脅。又說，「制裁不是安理會行動的目的，政治和外交途徑是解決半島相關問題、實現（朝鮮）半島無核化和東北亞地區和平與穩定的爲一正確途徑」。1874號決議在安理會獲得全票通過，已顯示中共與俄國也必須考量世界輿論，加入共同制裁北韓的行列。

北韓的動機

北韓最近拉大與聯合國對抗的張力，平壤領導人眞正想要的是，美國早些恢復經濟援助、停止經濟制裁、早些與北韓建立外交關係。但這次北韓碰上了歐巴馬上台，歐氏顯然不願在此剛上台之際，對惡名昭彰的北韓妥協，北韓選在這時做出大動作，似乎平壤並不在乎美國的反應，對美國壓力的增強，也顯示平壤不期望在這時從美國得到益處。

北韓的「舞劍」大動作，較可能的解釋，仍是「志在美國」，乃是給歐巴馬壓力，希望美國認知朝鮮半島周圍情勢的嚴重性，讓美國自覺「必須與北韓周旋」，創造北韓牟取利益的機會。其次，是希望藉外界對平壤的壓力、以及安理會的屢次制裁，鞏固金正日的統治，以及說明「帝國主義者的荒謬與無理」，加大刺激北韓民族主義，作爲內部控制的良方。繼則輔以「先軍政治（軍事第一）」的政治教條，阻絕外國勢力的「猖狂干涉」，包括中共要求北韓改革開放及對北韓世襲式接班的不滿。

再者，北韓正爲金正日接班預作安排，因此北韓內部並非平靜無波。最近國際媒體透露，金正日的第三子金正雲明顯被安排在接班的位置。以金正雲二十七歲的年齡，正是少不更事，他欠缺勞動黨內歷練以及與軍隊的熟悉度。外界有學者認爲金正日應是以發展核武回應軍方的熱望，表示對北韓軍方的強力支持，顯示即使與國外勢力尖銳對抗也在所不惜，換取軍方對金正日傳位於子的支持、保證金正雲的安全出線，因此內部政治應該是主要的考量。

北韓另一個深遂的計謀，爲想藉由核武試爆，逼迫世界接受其爲核武國家的「既成事實」。此既成事實一旦建立，北韓即可正常進行核武試爆，無須憂慮再遭受安理會制裁。北韓相信，1998年印度與巴基斯坦相繼試爆核武成功，當時國際社會對這兩國也曾施行制裁，惟印巴兩國

挺住了，事過境遷大家也終於不得不接受他們爲事實核武國家。不過美國尤其不同意北韓的如意算盤，美國更擔心的是一旦接受北韓核武國家地位，平壤對外銷售核武科技將成爲世界夢魘。這是美國目前不理會北韓要求、堅持強力制裁的關鍵。

今後各種可能的情況

1. 大規模經濟制裁：早在2006年10月安理會通過的1718號決議就規定所有會員國對北韓實施與核武器及技術、大型武器和奢侈商品有關的禁運，並得爲此目的檢查進出北韓的貨物。要求北韓不再進行核試驗、暫停與彈道飛彈有關的所有活動、放棄大規模殺傷性武器，最後要求北韓撤回該國2003年初退出《禁止核子擴散條約》（The Non-Proliferation Treaty）的聲明。此外，國際也曾凍結牽涉北韓的個人或組織在其境外的財產，並對這些個人實施旅行限制。這次的新決議規模與範圍均超過1718號，惟鑒於1718號決議的效力不彰，大規模經濟制裁並無太大意義，也不受北韓當局重視。新決議的內容大部分是重述上次經濟制裁，重要的是檢查及封鎖的力道增強，但這可能還是將刺激北韓，未來半島周圍是否將有衝突，亟待持續觀察。
2. 東亞安全機制之推動：美國、日本與南韓在過去曾爲了共同應付北韓挑釁，增進彼此的合作聯繫，似乎是北韓歷次在拉大張力之後，美日韓三方的共同收穫，也是向來進行的標準作業模式（SOP）。這次北韓的態度堅決、動作加大，已引起更大的關切。雖然六方會談機制目前已經停擺，但美日中韓之間並不缺乏溝通管道，美國南韓與日本則均希望中共發揮導引北韓懸崖勒馬的功能，卻知道不能完全將希望置於北京身上。北京這次在新決議的通過起了重要作用，一方面宣告世人：中共在反核擴散議題上與主流國家立場一致；另方面北京也屢次重申希望「各國自制」，務使北韓不會走投無路。北京針對北韓的政策是更緊密的中日美韓各國的持續情資溝通與互助，而不在於任何固定的制裁形式。
3. PSI的強化：南韓在5月26日宣布正式加入PSI，激起北韓的強烈回應，這使現在的南北韓嚴格來說是處在「交戰狀態」。南韓固然全面提高防禦層級，日本也再度評估其國防政策、甚至進一步擴充軍備，而後者是中共最不願見到的發展。北韓若知道自我節制，日本擴增武裝之事自然解套。PSI由於南韓的加入，此後南韓理論上可以攔截可疑的北韓船隻，也因此提升雙方衝突的機率。東北亞各國在此新一波對抗中，也一齊捲入了PSI漩渦，增加了複雜度。
4. 新一輪的核子試爆：北韓若試射飛彈，日方有可能採取反制行動，造成軍事對立。北韓過去兩次試射長程飛彈，已使日本嚴重不滿，日本是直接受害者，且最有理由對北韓表示不滿。日本高層先前不願擴大事態，以免刺激韓國（包括南北韓）的民族主義。4月5日北韓發射「人造衛星」，日方展現節制，雖然派出軍艦警戒，卻並未將之擊落。北韓的大浦洞長程飛彈已經準備好，近期可

能隨時發射。美國國防部長蓋茲日內提及：倘若北韓飛彈接近美國領空，阿拉斯加的飛彈陣地可以將之擊落。日本對於北韓冒險政策相當敏感，且北韓多次試射飛彈，多在日本海海域。最近南韓與美國情報單位察覺：北韓有可能在近期再度試爆第三顆核子裝置，果如此，則是全面與安理會爲敵，安理會是否再出新招，又有何效果，頗成疑問。

5. 南北韓38度線緊張：南北韓38度線邊緣，在南北韓關係緊張時，常常是南韓關切的重點。南韓有四分之一人口居住在首爾爲中心的都會區，首爾又距38度線較近，因此利於北韓的突襲或強攻。北韓過去即曾誇下海口說，一旦兩韓開打，將使首爾立時「陷入火海」。首爾是在北韓的重砲轟擊範圍之內，戰爭倘若開始，首爾將會是首當其衝。
6. 飛彈攻擊形成軍事衝突、甚至引發戰爭：北韓如果執意發動一場戰爭，礙擊首爾即可，設若以飛彈攻擊首爾，則情況更加嚴重，恐至無法收拾。如此則南韓必然還擊，可是北韓戰爭將持續多久，實令人懷疑。換言之，久戰不利於北韓，因戰爭的沈重代價並非北韓所能負擔。北韓倘若想要生存，發起戰爭是最笨的作法。但也不能完全排除「擦槍走火」導致戰爭的可能。

我國的政策選項

我國針對此形勢，可以考慮的因應對策有：

1. 透過外交聲明，表達我國對此地區持續緊張升高的嚴重關切，並希望此形勢儘快獲得緩和。有鑒於此，我國外交部發言人陳銘政已在7月4日立即表示，任何影響區域和平的舉動都應節制，中華民國關切並譴責任何破壞區域和平的舉動。外交部快速提出我方嚴重關切、並希望東北亞情勢趨向緩和的意向，堪稱允當。
2. 持續表達我國支持朝鮮半島爭議的和平解決，是以外交手段而非軍事對抗。我國可表示過去東北亞地區曾蒙受戰爭磨難，我們希望此地永遠不要再有戰爭，讓東北亞地區成爲無核和平地帶。
3. 表達我國願意配合遵行PSI的意願，共同促成核不擴散機制得以完整運行，同時歡迎各國與我方進行相關情報交流與行動合作。
4. 處在此時兩岸關係好轉之際，我方更應要求中共在遵行國際體制及國際合作方面，不再凡事反對台北的參與，讓兩岸在國際社會均能順利參與國際安全合作，同享安全紅利。
5. 要求我國商船及航空器在近期內行經東北亞各海域應注意配合PSI施行，並注意船隻與航空器之航行安全。