

聯合國制裁北韓擁核對東北亞局勢發展的意涵

張文揚*

聯合國安全理事會(United Nations Security Council, UNSC, 簡稱安理會)在今(2016)年3月2日,一致通過被認為是過去10年來,「史上最強硬」的第2270號決議案,針對朝鮮民主主義人民共和國(簡稱北韓)自同年1月開始一連串的核子試爆與應用彈道導彈技術等措施,對與核武發展有關的16名官員與企業代表、12個政府機構與企業、31艘遠洋海運管理有限公司(Ocean Maritime Management Company, 簡稱OMM)名下的船隻等進行進一步的經濟制裁。事實上,在1993年(第825號)與2004年(第1540號)因為北韓針對聯合國《不擴散核子武器條約》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT, 簡稱《核不擴散條約》)有不同立場而通過的兩項決議案,安理會自2006年起陸續通過六項決議案,針對北韓在核武發展的問題上展開一連串的制裁措施,但此次通過的新決議案普遍被認為是最嚴厲的,因此其制裁內容值得關注。再者,自決議案通過後,後續受到制裁影響的北韓本身、俄羅斯、中國大陸、日本、韓國等周邊國家以及美國(亦為六方會談的成員國),不僅在相當程度會受到此次制裁的影響,且這些國家之間的互動又會進一步左右東北亞區域的和平與穩定,因此,本文認為理解本次制裁的來龍去脈有其必要,並同時評估制裁北

* 作者為國立政治大學外交學系專任副教授。

韓決議案生效以後，是否真的能夠達成限制北韓發展核武技術的目的，同時也將觀察此次制裁案將如何影響東亞區域安全。

安理會第 2270 號決議案通過背景與後續發展

安理會此次的決議案，主要是針對北韓在 2003 年退出《核不擴散條約》以後進行一連串的核子武器發展與試爆措施，以及安理會對應的一系列決議之延伸。《核不擴散條約》係在 1968 年 7 月由美國等多國簽署並生效，旨在促進和平目的下和平地使用核子技術、停止核子軍備競賽並進行核子裁軍。當前不僅安理會五個常任理事國均為《核不擴散條約》的締約國以外，全世界絕大多數國家也簽署了該條約（印度、巴基斯坦與以色列除外）。北韓在 1985 年簽署該條約，但是在 1993 年 3 月 12 日時，北韓曾提出聲明表示考慮退出。¹ 針對該項聲明，安理會隨即在同年 5 月 11 日以第 825 號決議，要求北韓重新考慮該項聲明以留在條約之中，並履行不擴散之義務。儘管後來撤回該項聲明，但是北韓仍在 10 年後退出該條約並發展核子設施，這同時引發了周邊國家的緊張與不安。

安理會過去已經針對北韓退出條約並屢次進行核子試爆的行為，分別在 2006 年通過第 1695 與 1718 號、2009 年通過第 1874 與 1887 號，以及在 2013 年通過 2087 與 2094 號等六項決議案（北韓在這三個年份均進行了核子試爆），通過程

¹ 北韓在該聲明中片面宣稱美國違反《美朝聯合聲明》，恢復與韓國的聯合軍演並且以核武威脅北韓。

度不一的經濟制裁措施(請參考表一)。因此,今年3月通過的第2270號決議案並非是頭一遭,而是對北韓在1月6日進行第四次核試以及在2月7日以彈道導彈技術發射衛星以後做出的反制措施。在1月的核試爆中,北韓片面宣稱是第一次成功地進行了威力比核彈更大的小規模氫彈試爆,使得周邊國家擔心北韓的核武技術有突破性的進展(儘管南韓與中國大陸從試爆引發的地震波判讀,分別認定此次的試爆失敗或是並非氫彈等級)。而儘管北韓表示此次任務僅為將地球觀測衛星送入軌道,2月初發射的「光明星」火箭,普遍被認為是北韓已經具備發射長程彈道導彈技術的象徵,這項技術將使得北韓有能力將載有核彈頭的導彈射向美國西岸。上述行為促使美國在2月25日根據《聯合國憲章》第七章第41條的規定向安理會呈交制裁草案,經15個安理會理事國討論以後在3月2日,以無異議、一致性的通過此項制裁決議案。

表一、歷年聯合國安理會通過制裁北韓的決議案

決議案	通過時間	基本內容
1695 號	2006 年 7 月 15 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 要求北韓暫停所有計畫並重返《核不擴散條約》; ● 會員國應防止向北韓轉讓導彈和導彈相關物件、材料、貨物和技術,以及任何金融資源
1718 號	2006 年 10 月 14 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 重申暫停所有計畫並重返《核不擴散條約》 ● 制裁內容擴及奢侈品以及《聯合國常規武器登記冊》中所有武器。 ● 禁止轉讓的相關物件、材料、貨物和技術,以及任何金融資源擴及各會員國國民
1874 號	2009 年 6 月 12 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 重申前述規定; ● 要求北韓立即無條件重返六方會談; ● 呼籲北韓盡早加入《全面禁止核試驗條約》
1887 號	2009 年 9 月 24 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 呼籲各國遵守《核不擴散條約》

2087 號	2013 年 1 月 22 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 重申上述所有規定； ● 首次制裁與計畫相關的 4 人以及 5 個實體
2094 號	2013 年 3 月 7 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 重申上述所有規定； ● 制裁與計畫相關者新增 3 人以及 2 個實體

備註：作者整理自安理會決議 <http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/> (2016 年 4 月 12 日查詢)

在該決議案中，安理會成員國除一致且強烈譴責北韓在 2016 年初進行的核子試驗及譴責 2 月 7 日的事件外，再次重申第 1718 號決議案中有關聯合國各會員國不得向北韓轉讓任何涉及提供、製造、維護或使用與核子、彈道導彈及其他大規模殺傷性武器相關的物品與技術培訓或是援助。而在新決議案中，進一步規定所有進出北韓的貨物都需要受到檢查，凍結北韓在國外且被認定與運作核子設施有關的金融資產，限制國外金融機構在北韓開設任何新的代表處或是分行。16 個與核武計畫有關係的北韓人物，例如北韓第二自然科學院院長與遠程導彈計畫負責人崔春植 (Choe Chun-Sik)、國家宇宙開發總局科學發展司司長玄光日 (Hyon Kwang Il) 等除了資產受凍結外更不得赴外國旅行；12 個相關機構，如國家防務科學院、軍需工業部、被認定以欺騙性金融行為進行金融交易的大同信貸銀行等資產遭到凍結；最後，延續自 2006 年第 1718 號決議案以來的制裁，遠洋海運管理有限公司 (Ocean Maritime Management Company, 簡稱 OMM) 因為運輸、參與或包括用其他非法手段支持相關計畫，公司名下 31 艘船隻不得停靠任何外國港口 (但後續有 4 艘被認定與該公司無關，而自名單上移除)。此項決議案主要是希望限制北韓的金融、貿易與技術發展以削弱該國發展核武與彈道導彈的技術，但在 2270 號決議案第 50 點中亦呼籲重啟六方會談，期

望能夠早日實現朝鮮半島的無核化，美國與北韓能夠相互尊重主權並和平共處，六方同時能夠促進經濟合作。

儘管制裁案係在北韓核試以後兩個月才通過，北韓及其周邊國家早已經以一系列的措施相互交手。在制裁決議案通過前，北韓一連串的舉動就已引發周邊國家的不滿。日本在2016年2月中旬即擴大相關對北韓的制裁措施，例如禁止停靠過北韓的船舶進入日本或是禁止向北韓匯款。南韓則是在同年3月7日開始與美國進行歷年來最大規模的年度軍事演習因應，雙邊共有32萬名軍人參與，美國更派出航空母艦戰鬥群等參與此次軍演。

在中國大陸與俄羅斯方面，過去一向被認為對北韓態度較為溫和導致制裁措施未竟全功的中俄兩國，也表明了遵守該項決議的立場，並禁止被列入制裁名單的貨船進入港口。至於受到制裁的北韓本身，則在2016年3月下旬左右，分別於3日、10日、18日與21日向該國東方海域試射多枚短程與中程飛彈，試圖嚇阻日本的經濟制裁與美韓聯合軍演。

此次的制裁決議案有效嗎？

縱然，本次通過的制裁案普遍被認為是歷年來最嚴格且幅度最大的一次，然而從理論面與實務面來看，藉由本次的制裁是否能夠遏止北韓發展核武的企圖不無疑問。綜觀過去10年以來的情勢發展是：安理會自2006年以來祭出六項制裁決議分別應對北韓的三次核試，且各項決議案迄今均仍有效。但是此次北韓的核試與火箭發射，卻顯示該國可能已經具備氫彈以及投射核彈頭到美國西岸的技術，這在部分程度上意味著北韓的技術進程並沒有受到過去決議案的影響。若

從此發展而言，則可初步認定過往的制裁成效並不如預期理想，否則北韓也不可能在年初進行核試，第 2270 號決議案也沒有通過的必要。

綜合國際上多次發動的單邊或是多邊經濟制裁的經驗來看，學界一般對於經濟制裁是否能夠達到其成效並沒有一致性的見解，但普遍認定經濟制裁並不容易達成其政策目的。其中一個因素跟制裁開始以後，制裁國是否能夠得到其他國家的支持有關。換言之，縱使制裁方有意透過經濟手段對被制裁方施壓，但如果制裁案不能得到特別是相關國家一致性地配合，則經濟制裁的效果便可能打折，並使得原先欲藉由制裁達到的政策目的無法成功。

對此，政策界與學界均認為與北韓關係最為密切，且為該國最主要貿易夥伴的中國大陸，在對北韓的國際制裁成效上，扮演了舉足輕重的角色。過去中國大陸本身基於與北韓的關係，同時考量到朝鮮半島的穩定性以及金氏家族政權的延續性，大多沒有全面性地配合各項制裁決議案，而北韓對中國大陸的貿易同時佔了該國貿易總額的九成。儘管中國大陸外長王毅在 2270 號決議案通過後表示會遵守該決議，且初步禁止北韓貨船靠岸，但是若真全面性地執行該項決議，則勢必重大打擊北韓的經濟，並可能導致北韓採取更為激烈的舉措，這對於上述的目的均有不利的影響。

再者，從此次的決議案來看，儘管制裁案係阻斷任何跟北韓發展核武與彈道導彈技術有關的金融、貿易與技術往來，但是在該決議中亦同時表明了例外情況，例如如果針對北韓的上述往來「完全是出於人道主義目的或完全是為了民生目的且不會被北韓的個人或實體用來創造收入…」。

有鑑於北韓當前的經濟情勢與人民生活情況勢必進一步受到制裁影

響而惡化，因此對北韓人民反而更需要提供人道援助，上述物資進入北韓以後如何有效監督不被北韓官方應用在發展軍事能力上，更需要嚴謹的監督措施。當前聯合國與周邊國家是否有能力鑒別民生目的與軍事目的的物資，也會影響到此次制裁案的成效。

第 2270 號決議案對東北亞局勢的可能影響

儘管本文認為安理會第 2270 號決議案可能與過去的各项決議案一樣，無法達到限制北韓發展核武的企圖，作者亦認為，正如過去 10 年的局勢，東北亞未來的發展仍應該是「有驚無險」：東北亞或與北韓核武問題相關的國家發生軍事衝突的機會並不高。從過去的經驗綜合性判斷，本文認為觀察未來東北亞局勢的發展，可以有以下幾個重要指標。

首先，中國大陸會不會以第 2270 號決議案為基礎進行較大程度的制裁北韓，將是核心觀察重點。這意味著，縱使對北韓問題具備最重要影響力的中國大陸有可能不會全面性地執行該項決議案，以免因此危及金正恩政權的存續並導致其採取激烈升高軍事衝突的手段。面對當前在東海與日本的緊張關係以及南海的主權爭議，中國大陸仍有可能延續過去的制裁方式，但是同時採取決議案中部分過去沒有採用的制裁措施，藉此發出訊息限制或暗示金正恩應當適可而止。因為此次的核試與彈道導彈議題已經使中國大陸對北韓表示不滿，這對於中國大陸而言，意味著必須同時面對東北亞的朝鮮問題、東亞的釣魚台爭端以及東南亞的南海議題，增加其與日本以及南海主權各聲索國交手的難度。在避免與多方交手且北韓一致性地被認為行為較難預測、聲譽又比其他周邊

airiti

國家更糟的前提下，限制北韓進一步升級軍事行為有利中國大陸先穩住東北亞局勢以外，還能藉由擴大遵守安理會的決議範圍提升中國大陸形象，使周邊國家認為中國大陸有意願以談判方式解決問題，這對於日後處理其他區域問題上多有助益。種種跡象均顯示中國大陸將很有可能透過制裁限制北韓進一步的舉措。

再者，北韓的核試與發展彈道導彈技術，賦予美國藉此升級在東亞軍事部署的理由，因此未來美國會不會加強在南韓與日本的軍事部署，是第 2270 號決議案通過後另一項觀察重點。美國在東亞的軍事舉措向來不為中國大陸與俄羅斯所樂見，2016 年 3 月 7 日開始的美韓擴大聯合軍演，就有升級軍事部署的意味。美國目前除了派遣四架具匿蹤功能的 F-22 到南韓以外，在 2 月 7 日北韓發射衛星以後，美韓軍方正也考慮部署「末端高空飛彈防禦系統」（又稱「薩德系統」，Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）。這對於中國大陸與俄羅斯而言，不啻又是更大的威脅。這也可能反而使得中、俄兩國認為北韓的核試使美國師出有名而對北韓施壓，除了避免東北亞的對峙局勢升高以外，也能夠暫緩美國的軍事部署，這或許是本次聯合國制裁北韓的意外效果。

第三，縱使此項制裁案旨在針對北韓的核子試爆與彈道導彈提出反制，但本決議案亦同時支持並呼籲重啟六方會談。因此，如何促使北韓重返六方會談，或許方是本次制裁案實施後更需要達成的主要目的。本文認為，目前朝鮮半島陷入的僵局無法藉由多邊的經濟制裁突破，過去的經驗也證實經濟制裁的效果不一，而單純以經濟制裁迫使北韓在短期內放棄發展核武的計畫，以實現朝鮮半島的無核化或是開放核子設施供國際組織檢查等可能性並不高。但是六方會談自

2009年北韓退出以後就已經停擺，倘若能夠經由此次決議案迫使北韓重回談判桌，使上述目的能夠透過制度性的會談與協商逐漸實現，或許將比以限制金融、貿易與技術交往等手段更為實際，也更能夠作為觀察此項制裁決議案後續發展的重要觀察指標。

最後，作為東亞國家的一員，臺灣應該要謹慎遵守2270號決議案生效以後的一系列措施。無庸置疑地，試爆核武以及發射導彈等做法只會造成東（北）亞區域情勢的不穩定。而我國在過去也有個人或是企業因為與北韓交易受到南韓金融制裁，並同時面臨刑期與鉅額罰款。但實際上，單方面與北韓交易不僅是個人或是商務行為，而是國家總體形象的損害。因此在北韓此一問題上，雖然我國並不參與六方會談，但明確約束甚至禁止國內企業及人民與北韓進行和制裁案有關的任何交易，將會是我國在區域和平及穩定上可以扮演的角色。