

川普政府因應北韓挑釁捉襟見肘

Trump Administration Has Its Hands Full Dealing
with North Korea's Provocations

李 明 (Lee, Ming)

國立政治大學外交系教授

壹、北韓核武危機日益險惡

最近數月朝鮮半島形勢極度緊張，眾所周知已到風聲鶴唳的地步。原因在於北韓領導人金正恩和美國總統川普（Donald Trump）不斷互嗆、再放出挑釁意味強烈的重話，都是以對方的國土作為攻擊目標。這在 2017 年 7 月以後更為強烈，雙方誰也不願讓步，敵對不斷升級增溫，已接近「不可挽回的臨界點」（point of no return），下一步儼然將引發一場美國和北韓的戰事。

北韓拿什麼跟美國作戰呢？當然這是一個不對稱攻擊的概念。沒有人否認美國的綜合國力，北韓絕非對手，尤其是軍事和經濟。設若北韓與美國交手，猶如自取滅亡。不過，北韓的核武發展加上洲際彈道飛彈（intercontinental ballistic missiles, ICBMs）試驗的成功，北韓轉而有能力以突襲的方式、攻擊美國的亞洲盟邦、甚至美國本土，於是北韓的威脅更是立即而危險。

平壤核武的發展舉世關注，也因核武發展與世界為敵。北韓至今仍是極權獨裁又封閉的國度，北韓情況不為外界所知，北韓民眾也無從知悉外面的世界，因此，自從北韓在 2006 年退出旨在解決核武爭議的六方會談

之後，到底北韓的核武器發展到了什麼程度、北韓的洲際彈道飛彈射程到達多遠、它的核彈頭輕型化和微型化（miniaturization）進展如何，都引起外界的揣測和不安，外界也僅止於揣測，並無確切的數據，這對於美國及國際社會而言，和北韓較量之時，無疑是「敵暗我明」、吃了極大的虧。

北韓的努力突破已經收到了效果，它的ICBM射程不斷提升，火力越發增強，倘若連準確度也提高，美國原先所擁有的戰略優勢將不復存在，設若與時俱進，美國超級強權的光芒和實戰能力也將普受懷疑。這是美國新任總統川普必須解決卻無從解決的難題。川普及其政府，刻正大傷腦筋，到底要採取什麼樣的手段壓制北韓的氣焰，怕的是聯合國制裁不頂用、美國期待中共發揮影響北韓的角色落空，川普灰頭土臉之際，就連他的國內支持度也因為這樣的「信任危機」而岌岌可危。

導火線出自於北韓在2017年7月28日宣告首次成功發射了可以攻擊美國本土的ICBM，這些飛彈甚至遠達阿拉斯加或美國西岸。金正恩並且誇口稱，北韓可將微型化的核子彈頭設置在這些ICBM之上，在今（2017）年8月中旬以前，便有可能發射4枚火星-12號洲際飛彈攻擊美國關島基地，引起川普總統的憤怒和關島上下的緊張。川普立即表示美國如受攻擊，北韓將會嘗到美國空前未有的「憤怒與火力（fury and fire）」回應。

雙方的大動作，已非僅限於雙方你來我往回嗆，北韓官方媒體曾在2017年8月15日報導，北韓軍隊已經進入備戰狀態，隨時可以突發攻擊關島。但金正恩又說，一切都要看美方的態度再決定是否攻擊，「如果美方在半島周圍繼續輕舉妄動」，他將作出重大決策。不過金正恩沒有說明何謂「輕舉妄動」。美國國防部長馬提斯（Jim Mattis）則在同一天也警告說，如果北韓攻擊美國本土，可能會「立刻激化成為戰爭」，並表示將會設法擊落所有針對關島發射的飛彈。顯然也在安撫美國、特別是關島的民眾，因此牽動亞洲安全的巨大風暴，再度回到朝鮮半島這個「是非之地」。

貳、川普政府的因應不見收效

美國自從川普執政之後，日益發覺北韓如此強悍和有恃無恐，頻頻向美國叫板，讓川普覺得面子大大地掛不住。不過，川普既然不再複製歐巴

馬時代的「重返亞洲」(Pivot to Asia) 或「再平衡」(Rebalancing) 的名詞，也不再拷貝小布希的「戰略耐心」(strategic patience)，他只有極力展現他針對北韓寸步不讓、或以眼還眼 (eye ball to eye ball) 的作法，這也完全符合川普的行事風格，不過也使美國、北韓關係毫無轉寰餘地。

只是美國的作為深受限制，尤其是中共已經多次警告，北京不容許美朝在「中國」門口「生亂、生事、爆發戰爭」，最近中共又獲取俄國的支持，表示不容許美朝（主要仍是美國）在「中俄門前製造戰爭」。如此，則川普在朝鮮半島主動發起戰爭的可能性便微乎其微。但是準備戰爭的動作還是不可或缺，因此，自 8 月 21 日起至 31 日止，美國和南韓舉行年度「乙支自由衛士」聯合軍演、美日在北海道舉行的聯合軍演也持續至 8 月 28 日，顯係美國也是使出大動作加大對平壤壓力。美國雖然放話嚴厲，也曾增派軍機至朝鮮半島南北韓邊界巡邏，但還是並未動員駐韓美軍、至今仍未放棄外交手段做為解決的方式。正因為如此，北韓也深知，只要平壤不挑釁，川普政府沒理由開第一槍。

首先，美國已在 8 月 5 日的聯合國安理會提出由華府起草的對北韓經濟制裁案，且獲得安理會 15 個成員國（包括 5 個常任理事國）的一致同意通過。這項經濟制裁案，制止北韓以其自然資源向外國輸出賺取外匯，禁止出口的項目包括各類的礦產，這影響到了北韓的外匯收益至少每年 10 億美元的程度（占北韓外匯總收益的三分之一）。為此，北韓在 8 月 7 日發表強烈的譴責聲明，堅稱平壤將繼續走強化核武力的道路，並且揚言會讓美國為犯下的罪行「付出千百倍代價」。美國的想法，是以經濟封鎖的方式揉合武力展示，向北韓施壓，意即以「極度施壓」策略，迫使北韓改變態度。

國際外交方面，美國也鋪陳多元壓力朝向北韓而來。除了在安理會的經濟制裁，川普立即以推特方式，稱許金正恩的不立刻攻擊關島是「作了明智的決定」。惟美國國務院官員還是指稱，美國與北韓還不到可以談話的地步，重點在於北韓「迄未表示將停止發射飛彈」。曾訪問拉丁美洲的潘斯 (Pence) 副總統，還在 8 月 16 日強烈敦促智利、巴西、墨西哥、秘魯等國斷絕與北韓的外交及商業關係，認為透過經濟與外交孤立北韓將更能達成和平解決方案，並且重申美國的「戰略耐心時代已經結束」。美國對北韓的外交和經濟壓力排山倒海，只是北韓仍然不動如山，川普政府的

挫折可以想見。

在朝鮮半島局勢緊張之際，美國參謀首長聯席會議主席鄧福德上將（Joe Dunford）接連訪問南韓、中國大陸和日本，即是一方面想藉由北京勸服北韓回歸正途，也在安撫日韓兩國的情緒，並說明美國的防衛決心不變。北京是鄧福德訪問的第二站，他已在8月14日下午會見了時任中共中央軍委聯合參謀部參謀長房峰輝，雙方就「緩和朝鮮半島局勢和臺灣問題」交換意見，並共同簽署了《中美兩軍聯合參謀部對話機制框架文件》。雙方的聲明凸顯美國有意在未來進一步「發展中美兩軍關係」。有跡象顯示，美「中」雙方在此時增進軍事合作與對話，正是考慮到朝鮮半島局勢，雙方有不可迴避的責任。恰如人民大學國關院副院長金燦榮教授所指出，鄧福德訪問北京，正是要「確保若朝鮮半島出現戰事，至少中美不要有衝突。」不過，大陸外長王毅的說法，將是北京進一步的清楚表態。

王毅是在8月15日晚間與俄國外長拉夫羅夫（Sergei Lavrov）通過電話，就當前朝鮮半島情勢和俄方交換意見。王毅強調，當前情勢下，俄「中」應進一步加強戰略溝通，「聯手管控局勢、全力維穩促談」，「不允許任何人在中俄家門口挑起事端」。「中」方則在最近宣稱不再進口北韓的煤鐵原料，以配合聯合國對北韓的經濟制裁。中共還是基本上希望透過外交或制裁方式對北韓施壓，美國看來心態更急，因此仰賴北京的協助更加急迫。北京先前則提議「雙暫停」，即美國暫停和南韓日本等盟國的軍演、以換取北韓暫停核武發展或發射飛彈。不過這樣的提案，並未受到相關各方回應。

參、北韓核武危機對東北亞關係至大

北韓核武危機考驗著川普與金正恩的「戰爭邊緣政策」（brinkmanship）究竟如何收場，這只是虛晃一招，還是等待雙方、或其中一方，使出「殺手鐮」？歷史上大多數的國際危機來自於「戰爭邊緣政策」，這種政策為敵對雙方想盡辦法以恐嚇（bluff）手段逼迫對方讓步，以賺取自身最大的利益。倘若雙方、或其中有一方讓步，戰爭即可避免，否則「不信邪」的心態，常是雙方迎面對撞而玉石俱焚。此種「戰爭邊緣政策」實則為「博弈理論」（chicken game）中的當中是誰當了「膽小鬼」

(chicken)？作為「膽小鬼」的一方，不但面子裡子雙輸，更有可能全盤皆輸，這在金正恩而言，更可怕的是失去民心、失去政權，因此，金正恩極難作出讓步。但川普剛入主白宮，他也無法示弱，否則政權無以為繼。

白宮安全顧問高卡 (Sebastian Gorka) 告訴《福斯電視》(TV Fox) 記者說，這次的危機「使人想起 1962 年的古巴飛彈危機」，這是適當的比喻。當時蘇聯總書記赫魯雪夫 (Nikita Khrushchev) 的心態似是欺侮一個 40 歲出頭「乳臭未乾」的美國總統甘乃迪 (John F. Kennedy)，甘乃迪則是歷史上少見的勇者，敢於正面對抗。即使如此，甘乃迪總統和赫魯雪夫都是冷靜的政治人物，他們絕不莽撞行事，終究能緩和危機、並且和平解決。然而不幸的是，今日世界所見的美國與北韓領導人實在無法得到當今世界足夠的信任。

此次北韓核武危機誠然足以危害美國的安全，至少是北韓早非「吳下阿蒙」，美國便如驚弓之鳥。美國不能單靠自身之力解決此一重大議題，只有結合南韓、日本和中共。但美國仰賴北京過度，也讓日韓兩國心生疑忌，即是發現美國不再像過去可充分信任。此一趨勢，會更刺激日本走向右傾，加大自衛隊的建設，也將加大和中共的戰略和戰術衝突。最近的日本，除外交上與美國亦步亦趨之外，也將加強與南韓情報合作，融合成較緊密的美日韓戰略三角。為了因應北韓的威脅，防衛省將在 2019 年將日本納入陸基神盾系統 (Aegis Ashore) 以提升彈道飛彈的防禦能力，並以將近 200 億日圓研製第二代警戒雷達。不過，倘若與日本更加接近，南韓更加失去「民族主義」的立場，南北韓敵意尤為提升，這也是文在寅總統所不願、且希望能避免的。

南韓是北韓核武危機首當其衝的國家，最關心本次危機切勿失控，且祈求半島周邊國家自我克制。不過，南韓與美國簽有安保條約，首爾的角色特別尷尬。川普與金正恩先前只顧互嗆拉抬了緊張情勢，幾乎無法收尾。南韓總統文在寅終於在 8 月 16 日、亦即就職 100 天的記者會上坦率表示，未經南韓同意，任何一方都不得在朝鮮半島動武，他認為美國揚言採取軍事選項的目的是「向北韓施壓」。文在寅說，川普已經承諾，「不管對北韓採取何種措施，都會先與南韓充分協商並獲得同意。」南韓立場基本上與中國大陸利益頗多符合，即主張半島「絕不可爆發第二次韓戰」。不過，首爾與北京正為著薩德 (THAAD) 飛彈系統在南韓裝置而存有心

結，雙方關係不像過去融洽，給予美國介入或影響的空間。南韓在這當口，恐也只能惟美國馬首是瞻，不過這將不利於危機的解決，也不利於中共當局對南韓的協助，朝鮮半島周圍，再度出現美日（南）韓與俄（北）韓「中」兩大陣營對壘的格局，更加提高解決北韓核武問題的複雜度。

文在寅雖然向南韓民眾保證，「朝鮮半島肯定不會爆發戰爭」，但他的說法只可能流於自我意識或主觀陳述。當然半島發生戰爭確非各方所願，但會否擦槍走火，卻又無法確定。重要的是，川普和金正恩都不是正常國家的正常人物，領導人作為對外政策決策者的重要性特別凸顯，且遠高過於其他因素的節制。文在寅說明半島情勢有條「紅線」，北韓正在接近這條紅線。文在寅界定這條「紅線」是，北韓完成開發部署搭載核彈頭的洲際彈道飛彈，並警告北韓「不可跨越」。事實上，北韓是幾乎都已經、或快要踏上這條「紅線」，外界只是無從知曉為何時而已，而南韓除了更加仰賴美國軍事同盟防禦之外，目前竟找不出其他的良方，也無以改善和北韓的關係。南韓雖不虞北韓的核武攻擊，外交上卻動輒得咎，因此最是尷尬。

肆、「不放棄核武的北韓」已難以翻轉

平壤多次表明決不放棄核武，美國終需面對一個核武的北韓，是無庸置疑的事。北韓新《憲法》序文已經宣告自己已是核武國家，處心積慮要求得到核武國家的地位。但是美國和相關國家反對，北韓就一直作對下去。北韓常質疑世界核武強國，為何印度與巴基斯坦就可以成為核武國家，為何同屬主權國家的北韓就不可擁有核武？為何美英法「中」俄這些大國就可以，為何北韓不可仿效？美國面對這樣的質疑，不可能長久堅持下去。美國以外交方式收效極微，但使用軍事武力的方法只有可能引發戰爭。

在北韓核武議題上，中共的地位將更形重要。美國與北韓互嗆疲乏之後，少不了仍需解決問題而召開國際會議，中共一直鼓吹重啟六方會談，在美朝經過一段時間沈澱，六方會談恐仍是比較符合各方利益的出路，中共重新做為東道主，享有決定議題（agenda）的特權，對北韓的影響則更強大。

朝鮮半島應該不會因核武危機而爆發戰爭，因為這是大家都「無法接受的」（unacceptable），戰爭的代價也是「無法想像的」（unthinkable），

只是川普和金正恩的組合，就會有人想像會否出現「無限的可能」。世人都想盡全力，拉緊這兩人不要興起一場毀滅性的戰爭。

相對於川普總統，美國國務卿提勒森（Rex Tillerson）在這場核武危機當中似是扮演白臉的角色，儘管川普聲色俱厲，提勒森卻在幾次發言裡對北韓釋出善意。他在 8 月 21 日才提醒相關國家說北韓已有 2 個星期沒再發射飛彈，語意褒揚。不旋踵，北韓又在 8 月 26 日再度發射飛彈，形同對美國打臉。聯合國國際原子能總署（IAEA）則在 8 月 25 日年度報告表示，經衛星監控顯示，北韓正在加緊利用核能反應器，以推進鈾濃縮程序增加武器級的核原料。美國帶頭加諸於北韓的壓力不可謂不重，但至今北韓仍堅持不懈，毫不猶豫邁向核武國家。

伍、我國應小心謹慎因應危機

臺灣無法決定朝鮮半島是否爆發戰爭，因為臺灣沒這個能量。只是一旦發生戰爭，臺灣絕對會受深刻影響，類似當年的韓戰（雖然並不完全一樣，因今日中共的綜合國力已非當年所可比擬）。倘若不幸爆發第二次韓戰，有些國際策士可能會進言，臺灣不如為美國所用，作為「反中」的基地，有些政治人物對這新情勢可望極有興趣「因勢利導」。但臺灣朝野應反思的是，這樣是否傷害臺灣及整個中華民族的利益？臺灣設若沈迷於「反中」，引來中國大陸的武裝制裁，寧非陷入立即的險境？

朝鮮半島倘若爆發戰爭，明顯對各方絕對不利。因此，這時節該地走向戰爭的可能性不高，但外交戰、經濟戰、宣傳戰等等從未停過，其他國家利益交關處不論辯自明。我國雖非聯合國成員，但既然聯合國通過對北韓的經濟制裁，我方應為如何之回應，主管官署自應劍及履及，妥善思考對策。

由於美「中」關係極其複雜，分分合合在川普而言是家常便飯，倘若為了解決朝鮮半島紛爭、以及核武擴散問題，美「中」關係有可能出現更多合作並減少摩擦。臺灣會不會淪為美「中」兩強權在朝鮮半島檯面下交易的籌碼，我國家安全主管單位絕不可掉以輕心。美國官方雖屢次否認這樣的揣測，但國際政治當中強權才有發言權，中小國家常被有意無意出賣，殷鑑不遠。此時此際，更應審慎。