

平昌冬季奧運外交與東北亞局勢

河凡植*

2018年初開始，南北韓關係快速回溫。究其原因，兩韓面對其國際環境，皆將改善彼此關係作為突破安全與外交困境的契機。因此，金正恩委員長於2018年1月2日的新年演說中特別強調改善兩韓關係，並提出北韓派代表團至平昌冬奧，藉此向南韓示好。南韓文在寅政府則藉此契機於1月5日提出雙方對話，並收到北韓的正面回應。雙方於1月9日舉辦會談，且對北韓參加平昌冬奧、派遣藝術團與應援團以及合組女子冰球聯隊達成協議。在平昌冬奧期間，兩韓當局之間互動非常熱絡。北韓派出包括金正恩胞妹兼勞動黨中央委員會第一副部長金與正及最高人民會議常任委員長金永南在內的高層訪問團。而南韓則熱烈款待北韓高層訪問團。文在寅總統不僅在青瓦臺接見訪問團，且與北韓訪問團共同參觀平昌冬奧開幕典禮、兩韓女子冰球聯隊的比賽以及北韓在首爾的公演演出。透過一連串的互動，兩韓減低彼此之間的疏離感，且營造出有利於未來雙方關係發展的和平氣氛。10年來一直陷於僵局的朝鮮半島局勢一舉緩和下來。

然而，由於北韓的核武發展與雙方間的敵視態度，美朝關係陷入僵局。文在寅政府認為，美韓關係、南北韓關係以

* 作者為國立高雄大學東亞語文學系副教授兼韓國研究中心主任。

及美朝關係相互關聯。對南韓而言，在兩韓關係僵局下，不可接受美朝改善雙方關係，同時在美朝關係僵局下，也無法建立持續發展的兩韓關係。因此，面對金與正轉達金正恩邀請訪朝，文在寅總統表示歡迎。而北韓同時推動美朝對話，發展雙方關係，並強調北韓為了實現兩韓峰會而創造條件。南韓政府亦表示其致力於促成美朝對話，以營造朝鮮半島局勢的穩定環境。朝鮮半島位於東北亞地域的戰略要塞，故而朝鮮半島局勢變化將對東北亞局勢產生巨大的影響。本文從南韓、北韓以及美中對朝鮮半島政策立場切入分析東北亞局勢的變化。

文在寅政府的朝鮮半島政策

文在寅政府於2017年11月提出朝鮮半島政策。此政策的背景是文在寅於2017年7月在德國柏林發表的半島和平構想。其主要內容包括：實踐金大中政府之「615共同宣言」及盧武鉉政府之「104高峰宣言」；為緩解半島緊張局面及保障半島和平密切合作；尊重北韓體制，並不尋求以吸收北韓之方式統一；為推動共同繁榮包括經濟在內的各領域進行合作交流。文在寅政府的朝鮮半島政策是追求兩韓實現和平共處與共同繁榮。因此，朝鮮半島政策的目標設為解決北韓問題與建立持久的和平體制、促進南北韓可持續發展以及建構朝鮮半島新經濟共同體等三大目標。為實現上述目標，其再建立四大推動戰略：階段性、全方位解決；並行推進南北韓

關係與朝核問題；建立制度化體系，確保相關政策之延續性；通過互惠合作，奠定和平統一基礎。¹ 對南韓而言，絕對不能接受北韓擁有核武。因此，無論是進步派或保守派政府，都追求北韓無核化。兩者的不同在於實現北韓無核化的途徑。保守派為強硬施壓，而進步派則是對話與交流。保守派執政10年來，南韓施壓北韓放棄核武，並無具體效果。相對地，在兩韓關係僵局下，金正恩持續推動核武發展，其核武能力即將成熟。文在寅政府也追求北韓無核化，但有鑑於北韓核武能力的現實，在朝核問題上，推動施壓與對話並行。同時，通過階段性的途徑，引導北韓先凍結核武，後推動完全無核化，藉此解決朝核問題。文在寅政府同時提出，南韓將堅決應對北韓一切軍事挑釁。面對北韓第6次核試爆，文在寅政府臨時部署薩德飛彈防禦系統，強化對北韓的軍事防禦。

儘管文在寅政府上任後，南北韓持續保持僵局狀態。但雙方在軍事對峙下仍尋求對話與交流的契機。因此，面對北韓金正恩於2018年1月在新年演講上向南韓示好，南韓迅速以提出雙方會談作為回應，藉此重啟雙方對話機制並協商在平昌冬奧上的交流。文在寅政府將平昌冬奧作為融化兩韓僵局的媒介。在舉辦冬奧之際推動兩韓對話，同時積極促成美朝對話，進而尋求兩韓對話與美朝對話相輔相成。不過，兩韓對話牽動到美韓同盟，在美朝敵對關係下，南韓推動兩韓對話將會影響到美韓關係。因此，文在寅總統對金正恩邀請訪朝保持謹慎態度。希望北韓推動美朝對話實現雙方關係的發展，並強調北韓應創造條件以實現兩韓高峰會議。藉此

¹ 韓國統一部網站。<http://www.unikorea.go.kr/koreapolicy/assets/contents/download.pdf>.

敦促北韓改變其對核武戰略的態度，同時表示南韓致力於推動兩韓對話與美韓對話溝通，以實現美朝對話。為此，文在寅展開特使外交，派出以青瓦臺國家安保室長鄭義溶為首的特使團至平壤。金正恩在與南韓特使團會見時，不僅表明無核化的意志，且表達欲與川普見面。金正恩的表態符合了文在寅總統所提及的必要條件。因此，特使團與北韓達成協議於4月舉辦高峰會談。文在寅總統也派特使鄭義溶至華府向川普總統簡報與金正恩會談內容。居中斡旋美朝對話，以期推動南北韓關係與美朝關係的正常化。

金正恩政權的對話戰略

對北韓而言，金正恩的新年演說為一年的政策方針。金正恩新年演說的關鍵字有三：經濟發展、核武能力以及改善兩韓僵局。因此，北韓迅速回應南韓的會談提議，重啟雙方會談，且派遣代表團與特使團至南韓，以改善兩韓關係。北韓也將平昌冬奧作為改善雙方關係的籌碼。北韓追求改善兩韓關係的目的在於，透過改善兩韓關係推動美朝對話。希望藉此脫離或是緩和經濟與軍事壓迫。北韓在對外戰略上推動通美封南政策。但由於美朝彼此間的敵視態度，且關於北韓無核化，美朝之間仍存在分歧與衝突。在此情況下，川普總統對北韓加緊施壓。不僅考慮採取軍事行動，且施壓中國大陸加緊對北韓的經濟制裁。因此，北韓的通美封南政策非但未重啟美朝對話，反而導致美國的反彈。北韓經濟更加被孤立，且遭遇美國的軍事壓迫。

對北韓而言，今(2018)年是採取核經並進路線的第5週年。5年來，其核武能力發展逐漸成熟。但北韓核武越發

展，國際對北韓的經濟制裁越加緊。在此情況下，北韓感到經濟與軍事處境越趨險峻。因此，金正恩宣布北韓完成核武，強化其擁有核武之事實，以確保之後在核武談判上占優勢地位。且透過推動南北韓雙方對話與交流，試圖改善兩韓關係。進而謀求透過南韓促成美朝對話，緩和朝鮮半島軍事緊張局面。北韓試圖改善兩韓關係，推動雙方合作交流，藉此減輕國際對北韓的制裁。同時，透過兩韓合作關係，減輕美韓對北韓的軍事壓迫，進而離間美韓同盟關係。正因如此，以平昌冬奧為契機，北韓對南韓展開和平攻勢。在平昌冬奧期間停止軍事挑釁，展開雙方合作與交流及向文在寅總統提出雙方高峰會議的邀請。同時，儘管北韓清楚瞭解美國的無核化立場。但，請南韓斡旋美朝會晤，顯示出致力於推動兩韓對話及美朝對話。同時也克制軍事挑釁，進而營造朝鮮半島和平的氛圍，希望藉此贏得南韓與中國大陸的支持。北韓的戰略實際上是針對美國。朝鮮半島緊張局勢起因於北韓核武問題。過去北韓儘管試圖改善兩韓關係，但毫無意願與南韓協商核武問題。北韓希望與美國重啟對話，但又反對以棄核為前提的美朝對話，不把其無核化作為談判籌碼。透過改善兩韓關係與和平攻勢，北韓試圖營造朝鮮半島的和平，謀求推動兩韓對話與改善中朝關係，藉此抑制川普政府對北韓的軍事行動，同時尋求美朝對話的機會。為此，金正恩在與南韓特使團會面之際，不僅提出美朝會談，且表明願意將無核化擺在談判桌上。由於金正恩改變態度，文在寅與川普決定分別與北韓舉辦高峰會議，故而緩和了朝鮮半島的緊張局勢。然而，雖然川普決定舉行美朝高峰會談，但其政府中的強硬派仍佔優勢。另一方面，擁核是金正恩的主要政績之一，欲讓國際承認其為擁核國家，且不希望對美國

讓步太多，在這種態勢之下，半島無核化在美朝關係上仍存在變數。但對金正恩而言，表明無核化的意志是一種外交戰略，藉此追求短期與長期外交利益。從短期觀點看，北韓與美韓兩國舉辦高峰會，緩和其國際環境。從長期觀點上看，即使美朝對話沒有太大的進展，但北韓已建立其和平形象，可以謀求與美國下一任政府再次舉行美朝對話。

川普政府對北韓策略態度

川普政府對北韓政策方針是以無核化為主。其內容主要包括：不認定北韓為擁核國；對北韓進行全面制裁和施壓；不推進北韓政權交接；最終以對話解決問題。據此，美國在經濟與外交上，對北韓施加最大壓力以孤立北韓。但若北韓展現出無核化的意志，則會進行與北韓的對話。為此，川普政府將會不惜採取軍事行動發動朝鮮半島戰爭，並施壓中國大陸更加嚴厲制裁北韓，以切斷中朝經濟交流。同時，針對北韓軍事挑釁，強化軍事回應。強化美韓軍演活動，動員美軍 B-1B 轟炸機與 F-35B 戰鬥機編隊等「戰略武器」實彈演訓，甚至考慮採取「流鼻血」(Bloody Nose) 的軍事行動。鎖定一座包括空軍基地等軍事設施與金正恩住家在內的北韓據點進行攻擊，以使北韓放棄繼續用核武威脅的念頭並阻止北韓繼續擁有核武。然而，北韓的核武能力已接近成熟，不太可能放棄核武。而美國若與北韓發生戰爭，將導致北韓以砲轟南韓與美國駐軍作為回應。目前有 20 萬美國人與 6 千個美軍家屬定居在南韓，一旦開戰，除許多韓國人死傷外，也將造成大量美國人傷亡。即使美國在戰爭中贏得勝利，其代價亦將相當龐大。

因此川普政府表面上對北韓採取強硬態度，強調施加最大壓迫，但並未排除與北韓對話的可能性。試圖在非官方層次與北韓接觸，尋求妥協機會。在此情況下，川普總統支持兩韓對話與交流，同意延後美韓軍演，直到平昌冬季奧運結束後再繼續。並且改變其對北韓政策之態度，不再堅持以北韓先同意放棄核武作為雙方開始對話的前提。為了推動北韓無核化，美國一邊繼續施壓，一邊提出與北韓進行不設前提的對話。然而，美國推動美朝協商的目的仍是實現北韓的非核化。因此，若北韓想真正重啟雙方對話，至少要先宣布凍結核武，美國才願意與北韓重啟對話。此外，若北韓無採取凍結核武措施，美國不會解除對北韓的制裁，並將持續最大壓迫的戰略。因此，美國反對南韓對北韓提供任何經濟層面的交換條件，用以推動兩韓對話與交流。正因如此，儘管川普正面回應金正恩的提議，同意舉辦高峰會議。但對北韓仍維持強硬態度，表示會維持所有制裁與施加最大的壓力，直至美朝達成無核化協定。

習近平政府的朝鮮半島政策

對中國大陸而言，北韓的核武戰略導致朝鮮半島局勢緊張。這不僅破壞朝鮮半島區域的穩定，也影響到中美關係與中韓關係。因此，中國大陸將朝鮮半島無核化作為主要國家利益，反對北韓推動核武發展。然而，金正恩依舊堅持推動核武發展。2016至2017年期間進行第4、5、6次核試爆，顯現出其核武能力的強化。北韓的核武發展增加南韓的安全威脅，使南韓加強美韓安全同盟。美國亦以抑制北韓核武威脅為由，將薩德部署在南韓。中國大陸認為，美韓同盟強化

是美國為遏止其崛起的環節。美日韓同盟發展的東北亞小北約走向對中國大陸周邊安全環境產生巨大影響。因此，中國大陸強烈反對南韓部署薩德系統，要求南韓撤回相關部署，並對南韓採取經濟制裁。然而，面對北韓核武發展，南韓基於安全考量及強化美韓同盟，執意部署薩德。中國大陸施壓南韓反而引發南韓的反彈，進而使得中韓關係陷入僵局。此舉破壞了中美在朝鮮半島的戰略平衡，且限制中國大陸在朝鮮半島上的影響力。

為了修復中韓關係，文在寅政府向中國大陸提及「三不承諾」。²但由於「三不承諾」將會影響到美國的再平衡戰略，因此其拒絕將「三不承諾」實體化成為書面承諾，以防止美國的反彈與影響美韓安全同盟。在此情況下，自然而然凸顯出北韓在中美之間緩衝地帶的作用，也增加北韓在中國大陸安全戰略的重要性。儘管中國大陸在朝鮮半島上的國家利益在於無核化，但由於北韓的存在給予的國家利益仍大於由於北韓擁核而造成的損失。因此，以蔡建與朱鋒等中國大陸官方學者為主，逐漸出現容忍北韓擁有核武的意見。其主要原因是在容不容忍朝核上，中國大陸基於外部環境（主要是美國）而改變內部立場。其擔心北韓面對美國施壓與中國大陸加緊經濟制裁，將把氣出在中國大陸身上，向其發動挑釁行為。且憂慮在美朝協商過程中，北韓可能成為親美政權。此外，北韓核武能力即將成熟，在北韓拒絕無核化對話的情況下，中國大陸難以逼迫北韓棄核。又中國大陸曾經不反對巴基斯坦擁核，在此情況下，反對北韓擁核是對北韓採取雙重標準。

² 「三不承諾」指南韓承諾：不追加薩德系統、不加入美國 MD 體系、不發展美日韓三方軍事同盟。

因此，中國大陸應容忍北韓擁核，在官方學者當中，容忍與不容忍北韓擁核的學者各佔 50%，且中國內部政策方向已逐漸轉為容忍北韓擁核。

北韓的核武能力即將成熟。且金正恩展開和平攻勢，謀求推動兩韓對話與美朝對話。而南韓不僅積極斡旋美朝對話，亦追求與北韓簽署和平協定。另外，文在寅政府對解決北韓核武的構想，將以北韓凍結核武研發作為出發點，並將北韓無核化作為最終目標。這和中國大陸對朝鮮半島問題的解決方案「雙暫停」、「雙軌並行」倡議具有相似立場。兩韓之間對話與南韓對北韓政策幾乎符合中國大陸對朝鮮半島的戰略立場。因此，中國大陸支持兩韓對話與美朝對話，且願意支持南韓斡旋美朝對話。

未來觀察重點

綜合上述可知，在兩韓破冰會談之際，由於兩韓以平昌冬奧作為對話的籌碼，朝鮮半島局勢已相對緩和。且在冬奧期間，雙方當局積極推動對話外交，共同謀求美朝會晤。儘管最終未必能實現美朝會晤，但美國改變其對北韓的對話態度，願意在不設前提下進行與北韓的對話，此舉增加了對朝鮮半島和平的期待。但在平昌冬奧舉辦前後朝鮮半島出現緊張局勢，平昌冬季奧運與帕運結束後，美韓仍進行聯合軍演，美國繼續堅持北韓無核化的政策基調且北韓也並無放棄核武。北韓認為，威脅其安全的是美國的敵視政策與美韓軍演，因此對北韓而言並無改善其對外安全環境，刺激朝鮮半島緊張局勢的因素仍存在。整體而言，北韓的和平攻勢符合文在寅政府與習近平政府的朝鮮半島政策立場。因此，中韓

兩國將協助北韓推動美朝對話。另一方面，北韓也在美國堅持北韓無核化立場下，謀求推動與美國的對話。美國不設對話前提與北韓的和平攻勢拉近了美國與北韓之間對對話態度的差距，且中韓也願意致力促成美朝對話。對美朝的戰略立場而言，中韓兩國無法改變美國與北韓的基本立場。但無論北韓先凍結核武或是在美朝對話上研討凍結核武，至少可以重啟美朝對話，減緩美國強硬派採取軍事行動。此舉將緩和朝鮮半島緊張局勢，東北亞安全局勢也將逐漸走向穩定。