

# 川金二會及美日韓對朝政策分歧

楊雯婷\*

眾所矚目的第二次川金會於2019年2月27-28日登場，首日川金兩人還互動良好、氣氛融洽。然而，翌日先是取消了既有行程，又提早宣布無法達成協議不簽定共同宣言，共同宣言正式宣告流產。川金二會結束後，日韓兩國反應大相逕庭。日韓兩國是美國在東北亞最重要的盟友，而且朝核問題上兩國都首當其衝，在化解北韓威脅上理論上應有共同利益，然而，為何美日韓三國卻呈現步調不同、甚至政策方向相左的情況呢？本文將先簡析川金二會無法達成協議的原因，再分析目前美日韓三國對於北韓核政策的分歧。

## 川金二會未能達成協議

2月27日川金兩人先舉行約半小時的短暫會談，隨後進行晚宴。兩方互動友善，會談中，美國總統唐納川普（Donald Trump）表示北韓有極大經濟潛力，將有美好的未來，美國也會幫忙北韓走向這方向。金正恩則表示兩國之間曾相互不信、誤解、敵對，但現在兩國已經跨越這些困難，相信能達成讓所有人開心的結果。然而，翌日情況急轉直下，早上11點依原定計畫舉行兩人的單獨會談及加入高層官員的會談之後，先是取消了原定的工作午餐會，又將原定四點舉行的閉幕記者會提前到2點，並宣布不會簽定任何協議。美國與北

---

\* 作者為政治大學國際關係研究中心博士後研究員。

韓在高峰會後表示彼此沒有決裂，美國總統唐納川普（Donald Trump）強調北韓領導人金正恩已答應會持續不試射飛彈、核試的政策，美方也表明期待美朝領袖再次會面，且繼續實務層級的談判。

先前美國國務院北韓政策特別代表畢根（Stephen Biegun）及北韓的金革哲對美磋商特別代表曾在2月6~8日及21~26日在平壤及進行實務談判。根據美國網路媒體《VOX》在2月26日的獨家報導，指出兩方代表在會談前的實務談判中大致決定的內容包括：（1）署名象徵韓戰結束的和平宣言；（2）北韓同意進一步送還韓戰死亡美軍遺骨；（3）美朝各在對方國家設連絡事務所；（4）北韓同意關閉寧邊核設施。作為補償，美國將請聯合國解除部分經濟制裁，讓南北韓能進行經濟計畫。<sup>1</sup>然而，川金會上雙方未能就這些內容達成共識。

據路透社的報導，在會談當日，川普出示了「關於非核化的要求」的文件，文件中要求四個事項：（1）北韓要提出一份全面性的核項目清單，並開放讓美國及國際稽查人員進入北韓核設施檢驗；（2）中止所有核相關活動，且中止興建新的設施；（3）拆除所有核設施；（4）把所有核項目有關的科學家與技術人員轉移至商業活動領域。<sup>2</sup>相對起來北韓顯得毫無

<sup>1</sup> Alex Ward, "Trump-Kim Summit: Here's North Korea Deal They May Strike in Vietnam," *Vox*, Feb. 26, 2019, <https://www.vox.com/2019/2/26/18240805/trump-north-korea-kim-vietnam-deal>.

<sup>2</sup> 該報導甚至指出，美方要求平壤當局轉交所有核武及燃料至美國。不過目前仍未受到白宮或國務院的證實。"Exclusive: With a piece of paper, Trump called on Kim to hand over nuclear weapons," *Reuters*, March 30, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-document-exclusive/exclusive-with-a-piece-of-paper-trump-called-on-kim-to-hand-over-nuclear-weapons-idUSKCN1RA2NR>.

準備，北韓僅承諾願意廢棄寧邊核設施，然而美國對此表明北韓的核設施不僅寧邊一處，僅廢棄寧邊核設施遠遠不夠。

不過，讓人感到隱憂的是美朝雙方連為何無法達成協議都有歧異。會後川普在記者會中表示無法達成協議的原因是北韓僅願意廢棄寧邊核設施，卻要求美國全面停止制裁，美國無法接受。然而，北韓李容浩外相在深夜召開記者會反駁川普說法，並指出：「我們要求的不是全面解除制裁」，而是要求「解除 2016 年到 2017 年為止聯合國採取的五件制裁，這些項目是與民間經濟和人民生活有關的項目。」

對此，美國國務卿邁克·蓬佩奧(Mike Pompeo)在訪問菲律賓時回應說，解除近兩年的制裁幾乎就是要求解除全部制裁。美國國務院官員進一步表示，北韓要求解除的制裁，包括金屬出口、原物料出口、運輸、海鮮出口、煤炭出口和石油進口，這些項目幾乎是排除武器以外的全部制裁內容，而美國擔心北韓會用解除制裁帶來的收入繼續發展核武。另一方面，北韓雖然爽快地說要關閉寧邊核設施，但談到具體細節卻又含糊其詞。

最大的癥結點還是在於非核化的程度。對北韓而言，永遠廢棄寧邊核設施已經是很大的讓步，所以要求美國也大規模解除制裁，而且如北韓外長指出的「以美朝兩國現階段的信賴水準，這是我們能做到最大幅度的非核化措施。」更何況，要求已經擁核、且對政權生存沒有安全感的北韓全面去核本來就有難度。

然而，對美國而言，北韓在之前與各國達成的協議中也曾答應要永遠終止寧邊核設施，後來事實證實可以再重新開啟，更何況寧邊不過是生產能力最高的核設施，依照美國調查結果，北韓至少在其他十個地方有鈾濃縮設施，還有 300

多處有貯藏設備。<sup>3</sup> 有鑑於此，美國要求要根據聯合國決議非核化，即階段式地放棄核導彈飛彈、申告所有核導彈飛彈生產活動及核武，而且要依照國際社會對於核武軍備管理的基準來檢驗。此外，國務卿蓬佩奧在3月18日接受美國KCMO、KQAM B98等地方媒體訪問時指出，北韓必須非核化，美國才可能解除制裁。更何況，川普之前曾批評柯林頓政權的對朝政策「花了三億美金什麼都沒得到」，也曾批評歐巴馬政權所簽署的伊朗核協議有「致命缺陷」。他若沒有得到北韓重大讓步就簽署協議恐怕會落人口實。

## 急於南北韓合作的文政權

川金二會前南韓對於美朝協議趨向樂觀。像南韓總統統一外交安保特別顧問文在寅在2月26日在美表示「川金會應能獲得好結果」，並表示北韓若永久廢棄寧邊核武設施，那應該以解除制裁來補償北韓，上述金剛山及開城計畫就是適當的補償。

川普通知文在寅結果之後，南韓總統府發言人表示「很可惜，只能期待美朝之後繼續積極對話。」發言人轉述了文在寅對川普說「希望後續的協議能有好成果」。雖然官方語言看起來很冷靜，但有中國媒體《觀察者網》指出川金二會無法達成協議造成文政權內部措手不及，甚至陷入三個小時的混亂。

南韓政府會如此動搖的主要原因是文在寅政權急於推動

<sup>3</sup> 渡邊哲也，〈米朝會談“決裂”、金正恩の經濟制裁解除の直談判失敗…米国、再び北朝鮮へ軍事圧力強化も〉，2019年3月1日，《ビジネスジャーナル》，[https://biz-journal.jp/2019/03/post\\_26921.html](https://biz-journal.jp/2019/03/post_26921.html)。

南北韓合作。

文在寅承繼了金大中、盧武鉉時期的「陽光政策」，認為透過深化與北韓經濟合作及各方面交流，能促成北韓社會進一步開放，南北韓亦會走向和平、最終甚至統一。因此不難了解為何文在寅將外交政策的核心放在北韓，積極推動美朝和解，減輕美國對朝敵意，以便其全面展開與北韓的經濟合作及各方面的交流。

文政權對朝政策計畫及目標亦反映了促進與北韓經濟合作的政策方向。去年6月18日直屬南韓總統的北方經濟合作委員會發表了「新北方政策」，其目標在增進朝鮮半島與歐亞地區合作和對接、且支持朝鮮的改革開放和融入國際社會。同年12月發表的「南北關係發展基本計畫暨2018年度履行計畫」國會報告，該計畫的3大目標包括最緊迫的北韓核武問題、「持續發展可能的南北關係」及「建立朝鮮半島新經濟共同體」。甚至在川金二會破局後，三月初文在寅在三一獨立運動紀念日100週年紀念典禮的演說中發表了「新韓半島體制」，並指出該體制為結束敵對和爭鬥的新和平與經濟合作共同體，為國家統一做準備。簡言之，文政權的對朝政策邏輯為「以經濟促和平」，透過南北韓經濟合作幫助北韓改革開放，促成南北韓經濟共同體。

為了達成此政策目標，南韓從去年開始便不斷推動南北韓合作。南北韓元首在2018年4月高峰會簽訂《板門店宣言》，據此於同年9月在開城工業區內設立「常設聯絡辦事處」。為了向此辦事處提供電力，南韓重新送電至開城工業區。2018年9月高峰會發表《平壤共同宣言》，決定「為均衡發展民族經濟，決定共同探索及研究相關措施，包括舉行東、西海岸線鐵路及道路連接工程奠基儀式，以及恢復運營

開城工業園區和金剛山旅遊項目等」。12月26日，南北韓為連接兩韓武裝區的道路與鐵路現代化計畫舉行象徵性破土典禮。不過，這些經濟合作計畫都需要國際社會放鬆對北韓經濟制裁才能正式實施。

因此文政權自然期望美朝之間能快點達成協議，不然美國便不會同意解除制裁，南韓亦難以正式展開與北韓的經濟合作。現在川金二會協議破局可能會影響到兩經濟合作的進展，甚至連預定的金正恩訪南韓的行程都可能生變。

## 美韓對韓政策不同步

美韓兩國在對朝政策本來就各有各的考量，先前北韓不斷試射飛彈、核試導致各國緊張時，由於美國沒放棄攻擊北韓的選項，讓南韓擔心可能被捲入戰爭。現在則是面臨文政權急於開展與北韓的合作計畫，但美朝在非核化議題、解除制裁議題上仍無共識。

在美國立場來看，南韓本來應該是受北韓威脅最深的國家，而且又是美國的盟國，理應與美國合作在對朝談判中引出北韓更多讓步。結果文政權先是主動說要當美朝仲裁者，又在談判進展中不斷對北韓放出利多，甚至在談判不順時幫北韓說話，則美國會怎麼看南韓？

然而，文政權亦有自己的考量。今天美韓若與北韓談判不順，美國走下談判桌亦無損失；但文政權會面臨美國對北韓加強安全防衛、施壓南韓加入飛彈防衛系統，而中國再對南韓加以經濟報復，讓南韓在中美之間兩面為難。況且，由於文政權的對朝政策相對懷柔，因此認為美國對北韓過度有敵意，減少了與北韓合作的可能性。像文在寅便曾表示「美



國有一部分政府人士及民眾對北韓總是不信任及有敵意，所以對於北韓的改變充滿疑問、有很強的懷疑論」。<sup>4</sup>

目前美國對於南韓急於展開南北韓經濟合作已有所不滿。韓媒《朝鮮日報》在去年8月17日訪問了美國政府高層官員，該官員表示「如果南韓政府在開城設立聯絡辦公室，可能會違反將朝鮮拉回談判桌前的對朝制裁」，並表示對此「感到擔憂」。另外，據《朝鮮日報》報導，美國參議院外交委員會東亞、太平洋及國際網絡政策小組委員長強調了「應給北韓最大的壓迫」，尤其想對南韓重申這點，因為南韓在平壤沒變化的情況下卻一直追求南北韓合作。川金二會前，美國參議員們還送信給蓬佩奧國務卿，內容是南韓政府急著要減輕制裁，會使南韓銀行及企業也有被制裁的危險性。此外，川金二會破局後，美韓外交實務階層就對朝問題進行會談，之後美國國務院官員在3月7日的記者會被問到「開城工業園區、金剛山觀光事業是否能作為制裁的例外」，直接斬釘截鐵地回答「No」。對此，南韓政府則表示會就此事再與美交涉。

雖然南韓認為南北韓經濟合作可以作為制裁的例外，而其他經濟制裁可以照常。然而，一旦展開經濟合作一定會影響到制裁的實施。例如：開城工業園區重新運作後，不論是付外幣薪水給北韓工人或提供電力能源，都可能違反了經濟制裁。再者，中俄亦可能依此形式與朝貿易，則經濟制裁的效用勢必會減弱。由於美韓之間對此想法不一致，若南韓持續執拗地要求美國同意，或不顧美國反對執意進行兩項合作

<sup>4</sup> ソン・ヨンチョル，〈文大統領、「米国官民の一部に北朝鮮懷疑論強い…超党派の外交が重要〉，《ハンギョレ新聞》，2019年2月20日，<http://japan.hani.co.kr/arti/politics/32830.html>。

計畫，則亦可能傷害到美韓關係。

## 日本樂見川普謹慎

川金二會後，安倍隨即對記者們表示全面支持川普的決定，贊成不輕易讓步。外務省亦表示：比起亂簽協議，還不如慢慢達成共識的好。

日本之前便不斷警告美國，金正恩可能並無廢核決心，可能只是欺騙西方國家以疏解國內經濟困境的權宜之計。再者，由於日本一直認為北韓是本國的最大威脅，且北韓亦對日本充滿敵意，例如北韓每年都發行的反美郵票，今年停止發行，改發行反日郵票；在金川會期間亦不斷在官媒批評日本。因此日本擔心一旦美朝之間達成雙邊進展，日本可能會因此被孤立。

相對於美國對朝政策主要著重在北韓非核化，安倍政權的對朝政策另外還重視北韓綁架日人問題。連這次金川會後，外務省都強調川普信守承諾，在會談中跟金正恩提及北韓綁架日人問題。對日本而言，對北韓的經濟制裁訴求除了要求北韓不要試射飛彈核試、非核化以外，還要求北韓應該解決人權問題，包括闡明北韓綁架日人問題及誠實交代受害者的生死。有鑑於此，如果美國輕易與北韓達成解除制裁的協議，日本能借助國際社會向北韓施壓的籌碼亦會減少。因此，日本並不期待美朝之間輕易達成協議，樂見川普對朝政策步步為營。

順帶一提，關於南韓推動南北韓經濟合作一事，日本亦不支持。日本河野太郎外相在今年2月22日的記者會被問到南韓想要推動金剛山的觀光事業和重新開始開城工業區，他回



答「南韓說的這些都是與制裁無關的事，我認為這是制裁解除後才要推動的」，並表示這兩項不會成為制裁的例外事項。

簡言之，美日韓三國對朝談判上其實有歧異，其中以南韓對北韓最懷柔，美國且戰且走，而日本甚至比美國要求還多。不過，日本由於不是談判的當事者，在對朝政策上只能從旁給意見。雖然安倍積極想要與金正恩會面，但北韓當局遲遲未點頭，甚至川金二會後北韓官媒《勞働新聞》在3月8日還直批日本妨礙此次河內會談。

## 未來觀察

有關之後的美、韓兩國與北韓的談判有一些值得觀察的要點。

首先，究竟北韓是否有可能答應美國版的非核化？北韓不斷表示有利比亞的前車之鑑，全部廢核對北韓而言不太實際。不過，其實在談判進展中，美國對於非核化的定義也漸漸鬆綁，起初想在短期間要求北韓達成「完全、可檢驗、不可逆的非核化（complete, verifiable and irreversible dismantlement，簡稱CVID）」，最近則較常用「最終、充分驗證的非核化（Final, Fully Verified Denuclearization，簡稱FFVD）」，而且川普也不斷重申非核化慢慢來。

再者，如果北韓不願全部非核化，則在對北韓談判時，美韓就以下兩點應該取得共識。第一，何為談判的次要目標或階段性目標？是否要求北韓答應不再飛彈試射、核試？或者基於南韓的「陽光政策」的邏輯，要求北韓在經濟上全面對外開放？第二，北韓先前的履約情況不良，是否應要求北韓先做出更多保證？北韓談判中不斷提及美朝互信基礎薄

弱，然而這並非國際社會第一次與北韓談判，而之前北韓履約紀錄並不佳，希望北韓方面都給出更具體的承諾也是無可厚非。然而，川普政權及文政權目前對這兩點似乎沒有共識，應該妥善協商確定彼此對朝政策的方向及步調。

第三，美國、南韓國內輿論是否能接受目標改變？一開始是為了非核化而談判，但談到後來卻是不同成果？輿論是否會認為：為了非核化制裁了數年，卻是一場空？那一開始就答應北韓擁核不就好了。川普政權及文政權在考量對朝政策時勢必會觀望國內輿論，則輿論對朝觀感的變化也值得吾人觀察。例如：2018年首爾大學統一和平研究院的民調便顯現出：覺得北韓是韓半島和平最大威脅的受訪者僅32.8%，比2017年的調查結果63.7%大幅減少。相對而言，川普國內支持者以支持強硬的美國外交者為多。如此一來，國內輿論是否會使美韓立場更加分歧。

另一個值得注意觀察的要點為，北韓是否對談判失望轉回對抗路線？3月7日韓媒《韓聯社》報導，位於北韓東倉里的「西海衛星發射基地」有復工跡象，位於平壤郊區的山陰洞飛彈綜合研究基地內近期也有多輛貨車進出跡象、寧邊核設施內的濃縮鈾設施也開始正常運轉。更甚者，南韓國家情報院（National Intelligence Service）官員在國民議會（South Korean National Assembly）的閉門會議中向議員表示，早在河內峰會召開之前，北韓就在重建東倉里的設施。<sup>5</sup>若報導屬

<sup>5</sup> Choe Sang-Hun，〈分析稱朝鮮已開始重建關鍵導彈試驗設施〉，《紐約時報中文網》，2019年3月6日，<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20190306/north-korea-rebuild-missile-tests/zh-hant/>；〈詳訊：韓軍嚴密關注朝鮮導彈試射動向〉，《韓聯社》，2019年03月11日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20190311002600881?section=news>。

實，北韓在川金二會之前即開始蠢蠢欲動，則這種情況下美朝互信基礎將很難建立，僅會破壞既有的談判成果。

最後，對金正恩而言最重要的是維持金氏政權的生存，而核武是他的外交籌碼之一，單就北韓的國力、經濟力量而言，若非擁核他不太可能跟川普平起平坐開會、或動搖東北亞各國的政策意向。因此，不論美國的長期目標是否為完全非核化、甚至民主的北韓，而南韓的長期目標是否為南北韓統一，至少設定短期目標時，美韓兩國應該步調調整到一致，設定好有限度的目標，並誘使北韓階段性達成目標。