

從北韓發射彈道飛彈檢視東亞 區域情勢與軍事安全

張文揚*

2020年3、4月，正當東亞與世界各國忙於應對嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)時，朝鮮民主主義人民共和國(以下簡稱北韓)卻分別在3月2日、8日、20與28日，以及4月14日等天，進行一連串的飛彈發射行動，再次對東亞區域情勢與穩定投下一波震撼彈。儘管過去北韓經常藉由發射飛彈威嚇周邊國家的作法，以達成其政治目的，但是與過去不同的是，此時世界各國正忙於應對新冠肺炎疫情而焦頭爛額。北韓此波的舉動無疑使各國的神經緊繃，對東亞乃至世界當前專注在疫情防堵上，增添了許多不可預測的變化。

再者，北韓在這一波的試射行動與過去仍有一些基本差異。舉例來說，北韓此次的試射飛彈有新發展的彈道飛彈；且數據顯示，僅是3月的四波試射共九枚彈道飛彈，是2012年以來最多的月份。因此，觀察這一波的試射，很難說北韓僅僅是行禮如儀般地提醒周遭國家，它具備投射中長程彈道飛彈的能力。綜合前面所述，北韓此波的行動值得我們探討。

本文將約略陳述北韓在2020年3月以來試射飛彈的經過與周邊國家與美國的反應。在此之後則檢視北韓此波行為背後的可能因素，以及對東亞區域情勢乃至軍事安全的影響，

* 作者為國立政治大學外交學系副教授。

本文將對我國面對北韓行為可以採取的因應措施提出建議。

北韓試射飛彈的過程與各國反應

2020年3月起的一連串飛彈試射，起始於3月2日，北韓從江原道的飛彈軍事基地，朝東海（日本海）發射兩枚被認為是新型短程彈道飛彈的KN25，緊接著在3月8日，從咸鏡南道發射三枚相同的彈道飛彈。3月21日從平安北道外島發射KN24短程彈道飛彈，北韓在3月的試射飛彈以29日在東海沿岸向海中試射一枚飛彈告終。4月14日時則是向東部海域發射多枚疑似為短程反艦巡弋飛彈，同時進行炸射訓練。表一為北韓發射飛彈基本訊息。

表一、北韓 2020 年 3 月飛彈試射基本資訊

時間	彈道飛彈名稱	發射地	射程	結果	備註
3月2日凌晨三點	KN25 兩枚	江原道	240 公里	成功	2020年首次試射
3月8日晚間10點	KN25 三枚	咸鏡南道	200 公里	成功	美方認為可能多達五枚
3月20日晚間九點	KN24 兩枚	平安北道	410 公里	成功	
3月28日晚間九點	KN25 兩枚	江原道	230 公里	成功	KN25改良型

備註：所有試射飛彈均為短程彈道飛彈（short-range ballistic missile, SRBM）

針對北韓一連串的飛彈試射，周邊及主要國家的反應基本上與過去差異不大：

中國：3月2日試射以後，外交部發言人趙立堅在例行記者會再次重申，各關鍵行為者的對話是解決問題的根本之道，並期望藉此推動朝鮮半島無核化。

日本：3月29日，以北韓違反聯合國安理會多項決議為理由，透過管道向北韓提出抗議。

南韓：3月20日的試射後，韓國軍方表示北韓在新冠肺炎疫情嚴峻時試射飛彈的舉動非常不恰當。

美國：美國參謀長聯席會議主席麥利(Mark Milley)上將則是在4月14日試射後，在五角大廈的簡報中將此波的試射與北韓慶祝金日成生日連結，並且認為「並沒有特別挑釁」(not particularly provocative)，且這些都是短程飛彈。比較特別的是，總統川普(Donald Trump)在白宮的記者會中似乎並不在意：「我近來收到來自他(指金正恩)的好消息(nice note)。…我想我們還不錯。」

北韓：作為主角，金正恩在3月20日試射後高度讚揚炮兵部隊的準確性。然而針對上述川普的發言，北韓表示金正恩並沒有發出這封信給川普，並指兩方領袖的關係不應該被誤用。

北韓試射飛彈的可能因素與影響

對照當前東北亞以及國際情勢，可以從幾個方面分析北韓試射飛彈的因素。本文將從韓國在4月舉行的第21屆國會選舉、北韓可能轉移疫情焦點、北韓持續尋求制裁下的情勢緩和、與改善與美關係等幾個層面探討。

首先，北韓是否藉由試射飛彈影響韓國4月的選情？這應該較不可能，除了主因在於文在寅本身的對北政策以外，多方觀察均認為此次投票焦點是文在寅政府防疫成效的信任投票，北韓議題顯然並非此次選民投票的主要考量點。文在寅自從2017年上台以來，承繼過去金大中與盧武炫的對北政策，總體上對北韓態度較右翼政黨緩和。儘管文在寅在2019

年8月出席光復節活動時提出2045年統一朝鮮半島的構想，遭到北韓的批評，以及試射兩枚短程彈道飛彈KN23反制。但綜觀韓國主要政黨的對北政策，共同民主黨對北韓的溫和與主要反對黨未來統合黨的對北強硬，咸信金正恩的出手僅會使得南韓選民對文在寅的對北政策產生更多疑懼。

其次，北韓是否利用試射飛彈轉移國內民眾對肺炎疫情的關注？本文認為這樣的說法可能部分成立。在國際關係之中有所謂的移轉注意力理論（diversionary theory），其意為當國家遭遇到重大的政治、社會或經濟問題時，領導人通常會採取對外軍事行為，轉移人民對於前述問題的不滿。阿根廷在1982年發動的福克蘭群島戰事（Falklands War）、或是美國總統柯林頓（William Clinton）因為桃色風波，選擇在記者會後三天空襲蘇丹與阿富汗恐怖份子，報復他們攻擊美國在肯亞跟坦尚尼亞大使館等。儘管成效不一，但是均在一定時刻使人民的焦點轉向對外的軍事行為上。

本次疫情爆發以來，截至4月30日為止，北韓的疫情控制「似乎」遠比周邊國家與美國還要更好（請參考表二），但是根據多方資料顯示，至少在首都平壤、黃海南道以及咸鏡南道等行政區都有案例傳出。如果推測的說法為真，則不難想見北韓也有可能藉由試射飛彈轉移人民對疫情的注意。

第三，北韓是否再次藉由試射飛彈取得經濟援助？無疑這也是很有可能，兩個長期與短期的面向。長期以來，國際社群制裁北韓使得該國國內經濟困頓，因此試射飛彈有助該國取得舒緩國內經濟情勢的協助。過去幾年北韓因為核試的關係，遭受聯合國安全理事會在各種形式上的經濟制裁，導致國內經濟發展嚴重落後。安理會自2006年第1695號決議案起，陸續增加以及擴大對北韓的經濟制裁面向，期望收斂

北韓發展核子武器的構想(請參考表三有關歷年來對北韓制裁主要決議案)。

表二、北韓及東北亞和主要國家肺炎疫情

國家	確診案例	死亡案例
北韓	0	0
中國	83,959	4,637
日本	14,305	455
韓國	10,780	250
俄羅斯	124,054	1,222
臺灣	432	6
美國	1,132,315	66,364

資料來源：作者依美國約翰霍普金斯大學冠狀病毒資源中心資料整理¹

備註：疫情統計至 2020 年 5 月 3 日為止

表三、安理會主要制裁北韓決議案

決議案	時間	主要內容	針對項目
1718 號	2006 年 10 月 14 日	禁止會員國直接或間接提供、出售或移轉重型武器、備品、奢侈品給北韓；凍結任何可能提供北韓核子、彈道飛彈或是大規模殺傷性武器的資金或是金融資產	10 月 9 日 核子試驗
1874 號	2009 年 6 月 12 日	在 1718 號的基礎上，同時禁止所有武器的進出口(除了小型武器以外)，會員國並有權檢查北韓的所有交通器	5 月 25 日 第二次核試
2087 號	2013 年 1 月 22 日	授權制裁委員會調查支援北韓規避制裁的個人或是實體	前年 12 月成功試射太空發射載具「銀河三號」

¹ “COVID-19 Global Map”, Johns Hopkins University Coronavirus Resources Center, May 3, 2020, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

決議案	時間	主要內容	針對項目
2094 號	2013 年 3 月 7 日	擴張上述決議案的制裁範圍，呼籲所有國家如果懷疑裝載現金或是任何可以被用在核子計畫的物質時檢查並扣留任何來往北韓的交通器	2 月 12 日 第三次核試
2270 號	2016 年 3 月 2 日	擴大武器禁運至小型武器，凍結所有北韓政府與勞動黨所有與禁制行為有關的資產	第四次核試與同年 2 月試射太空發射載具「銀河三號」
2321 號	2016 年 11 月 30 日	禁止北韓輸出任何礦產、限制外交官與代表團的銀行帳戶數量	第五次核試
2371 號	2017 年 8 月 5 日	制裁北韓外貿銀行 (Foreign Trade Bank)、禁止他國增加雇用北韓勞工	7 月兩次試射洲際彈道飛彈「火星 14 號」
2375 號	2017 年 9 月 3 日	完全禁止紡織品出口、每年進口的煉油不超過兩百萬桶、凍結北韓組織指導部 (Organizational Guidance Department)、中央軍事委員會 (Central Military Commission) 等機構資產	石油進口、紡織品出口與海外勞工
2379 號	2017 年 12 月 22 日	進口煉油降為一年五十萬桶、原油四百萬桶；禁止出口食品、農產品、礦產與電子設備	11 月試射洲際彈道飛彈「火星 15 號」

資料來源：Kelsey Davenport, “UN Security Council Resolutions on North Korea,” Arms Control Association, April 2018, <https://www.armscontrol.org/factsheets/UN-Security-Council-Resolutions-on-North-Korea#res1874>

或許在「北韓政權因為制裁動盪乃至垮台，對於區域和平及穩定更不利」，以及單邊提供人道援助的思維之下，北韓依舊可以在日益嚴密的制裁措施之下尋得破口。因此，為了突破國際制裁，「飛(核)彈試射—制裁—國內經濟困頓—援助—飛(核)彈試射…」似乎成了一個循環。在今年 3 月北韓已經進行了四次的飛彈試射以後，韓國統一部在 4 月初宣布今年將再援助北韓將近 600 萬美元，以因應婦女與兒童的醫療需求以及颱風復原工作(瑞士與德國分別在今年也捐助北

韓約 130 萬與 67 萬美元)。北韓也經常被捕捉到在海上與中國船隻進行私下交易的照片，這使得平壤當局每年依舊可以獲得數百萬美元的資金，並且因為在海外派遣工人的關係而取得每年近五億美元的所得，這顯現遵守規範與否並不影響北韓取得援助的機會。

此外，疫情因素導致各國交通往來大幅減少或甚至是中斷，也可能對北韓經濟造成相當的影響。早在 2020 年 1 月 22 日肺炎疫情開始擴散之際，北韓就迅速宣布關閉中朝邊境避免境內感染。但是，因為北韓對中國的經濟依賴導致的物資突然短缺，使得 2 月大豆價格上升將近 70%，麵粉價格也增加 47%。因此，採取試射飛彈的作法，或許是北韓再次發出國內經濟因疫情告急，需要受到幫助的訊號。

第四、北韓也可能藉由試射彈道飛彈，嘗試增加與美國談判的籌碼，這也最有可能。作為對北韓最主要的制裁方，過去聯合國制裁案多由美國提出，其規模一次比一次大、程度一次比一次嚴厲。縱使北韓也能夠屢次規避或是突破美方的制裁，然長此以往卻也限制國家內外的政治經濟發展，對北韓而言不免產生芒刺在背之感。川普在 2017 年上台以來先是與金正恩在言詞上激烈交鋒，旋即又在新加坡、越南與板門店等地進行多次會談。或許金正恩正是看中的川普在外交政策上較為多變，復以在面臨年底選舉時需要有更多的政治、經濟與外交成果說服選民，因此若能夠與北韓達成協議：例如以無核化換取經濟制裁解禁等雙邊互贏效果，都將會對兩邊的持續執政有正面的影響。因此，試射彈道飛彈卻非進行核子試驗，可能是北韓要透露出：「我們需要最低限度的傳統武力維持國家安全，但是也會主動限制進行核試驗的可能性，顯示我國行為的節制」的意味，期望能夠達成 2019 年二

月雙邊在越南河內破局的協議。

在該次會面之中，原本朝鮮半島無核化以及解除經濟制裁各為美國及北韓的最佳談判結果，可惜最後因為無法達成共識而談判破局。因此，北韓或許是以一系列的試射提示美國，在維持自身安全下的當前軍事行動，都是高度節制。這也反映在第一節中美方的反應，川普的說法是否正因為面對國內疫情問題而希望不要在對外議題上節外生枝，值得繼續觀察。但或許從川普遭遇的年底選舉以及金家政權的存續上，兩邊對此政治生命延續的高度共識，將可能會是下半年兩邊的互動核心。因此若有任何突破性協議的簽署，都可以正確的解讀這一陣子的試射，更何況在這一波試射飛彈末期，金正恩又因為將近三個星期沒有露面而引發各界關切其政權的穩定性，甚至也有妹妹金與正接班的說法。若個人健康因素困擾了金正恩，則或許在對外政策上尋求突破是穩定局勢作法。如此一來，北韓的經濟局勢才可以獲得突破，否則任何突然之間的衝突升級會是一個更大的賭注。

北韓試射飛彈下的東亞區域情勢與軍事安全

值得注意的是，北韓此波試射飛彈是否影響東北亞的基本區域情勢與軍事安全？從上述的分析來看，本文認為應該其影響程度有限。首先，過去幾次試射中，最大的震撼應該是1998年8月底的大浦洞一號。該枚飛彈射程具中程飛彈的實力（約2,000~4,000公里），其次2006年10月的首次核試則開啟了一連串的制裁案，2017年4月則再將射程推進到6,000公里，足以達到阿拉斯加。然除非為核試驗等級，否則一般較難認定北韓有藉機提升軍事行動的可能性。

另外，此波試射的主力為 KN25，是已經在去（2019）年 8 月開始試射的「大型多管火箭」，儘管北韓將之定義為火箭而非彈道飛彈，其目的無非期望可以避免名稱置於聯合國制裁案的項下，有限度地展示實力。因此，巧妙的規避聯合國制裁的同時，還可以持續取得其他國家的援助並持續顯示自身的軍事實力，除了可以收一石多鳥之效，或許可以視為北韓無意改變當前東北亞局勢。

再者，朝鮮半島此波的飛彈試射，北韓因為川普以及文在寅對北韓採取的緩和政策，沒有升高對此波試射的反制行動；以及過去向來與中國、俄羅斯交好等因素，得以從聯合國制裁之中找到基本勉強維持生存的機會，反而收到了不影響區域「和平」的效果。只是這樣的效果是來自對北韓發展軍事力量的容忍，短期內或許可以收效，當北韓持續投注到軍備力量發展，長期來看絕對不利真正實現朝鮮半島的和平。

換言之，過去以來北韓長期依賴中俄協助維持政權存續，並對韓國、日本以及美國造成巨大的軍事威脅。但是當前川普與文在寅對北韓態度的緩和，使得金正恩有了喘息的空間，只是民主國家定期選舉的特性，美國與韓國若接連在 2021 年 1 月與 2022 年 5 月由對北韓持不同立場的候選人主政，則是否兩邊又會回到對抗的老路，值得密切注意。這一段期間之內北韓是否會加速新彈道飛彈的發展，對美、韓施加更多的壓力，更可能會是朝鮮半島未來從當前的局勢轉變的關鍵。

未來觀察重點與對臺啟示

從前面的分析來看，本文認為北韓藉由試射飛彈干擾東

亞情勢的作法不會在短期內改變。金正恩在2012年上台以後，僅在2017年11月29日至2019年5月6日之間暫停飛彈試射，522天的中斷期為其上任以後最長。當然，此次長時間的停止試射，最有可能是受到在同一時間美國與北韓之間一連串的首長會談，氣氛和緩有關。如表三之中安理會採取的多數制裁決議案都是針對北韓核試而來，但是在2371號後則是面對洲際彈道飛彈或是前些決議案的擴充。

我們應該可以推斷，北韓目前可能會把短程彈道飛彈試射作為主力，既可收其「宣揚國威」之效，也可以藉此取得人道援助。如果貿然進行核試，則對受疫情而焦頭爛額的主要國家，恐是會再採取新的決議案進一步制裁北韓。如果北韓內部真的也受到疫情影響，則新的制裁案將不利其應對國內疫情。

最後，此波北韓試射對臺灣而言，有相當的政策意涵。首先，無獨有偶地，在這一連串北韓試射飛彈的過程之中，我國也在4月9日至14日在臺東試射天弓三型防空飛彈。然而不論從目的以及規模等來看，兩方的試射有本質上的差異，因此不能相提並論。因為在同一時間，中國航空母艦遼寧號以編隊方式在4月11日經過臺灣東部外海，復以美國航空母艦則是受到疫情影響無法出海，因此我方此時試射天弓三型，有警示中方不要改變區域情勢的意涵。而此次天弓三型的測試項目，最主要是希望可以將攔截敵方飛彈的高度從45公里提高到70公里。易言之，我方此次的試射飛彈依舊採取守勢作為，只是增強反飛彈系統的強度，增加預警時間，這與北韓發射可以主動打擊對手的短程彈道飛彈並不一致。

因此，本文在此提出我國試射飛彈的目的，並藉此比較

北韓的行動，正是要表示我國的行為均以反制可能受到侵略而為，不僅試射頻率不及北韓頻繁，也沒有發展核子武器的意圖，更沒有主動攻擊對手的構想。而前述北韓試射飛彈原因的綜合性討論，更沒有任何一項適用，其他國家若主張臺灣的行為意圖在改變東亞情勢，都欠缺了論述依據。

最後，處在東亞高度複雜的情勢之下，任何一方的行為都有可能觸動一連串的效應。也因為高度的不確定性，任何單方面的動作除了擾亂現有秩序以外，也有可能增加當事國誤判的風險。我方當前所處應該是持續遵守國際以及區域規範（例如一系列對北韓制裁的決議案），降低主動或是被動涉入敏感議題的可能性。與此同時，借鏡美軍受到疫情影響，導致四艘部署在印太地區的航空母艦均暫時無法出航，對於該地區產生相當程度的影響。因此，如何持續增強我國的嚇阻能力，或許是這次北韓試射行動可以給予我們的政策啟示。