

第參章 中共與 2002 年朝核危機

本章旨在說明 2002 年朝核危機的背景、經過，探討中共及其他相關國家在危機中的立場及外交作為。2002 年朝鮮半島核武危機肇始於美國國務卿凱利訪問北韓後的一連串風波，這也是此次危機不斷升級的導火線。然而，一項危機的產生必然有其背後因素，非純為突發事件後果，故在探討危機經過前，必先考察其背景因素，方能探究其後衍生之問題。此外，對各國立場與作為的瞭解是必要的基礎工作，掌握「六方會談」召開前的脈絡及各方互動有助於深入的分析。

第一節 危機背景與發生經過

一 危機背景

1985 年，北韓為取得前蘇聯的核能發電設施，應蘇聯要求加入國際原子能總署及《核不擴散條約》。1993 年 3 月間，外界質疑北韓利用反應爐，將鈾原料加工作為發展核子武器之用，美國與國際原子能總署共同要求北韓屈服並停止類似政策。北韓乾脆宣佈退出《核不擴散條約》，引起朝鮮半島的第一次核武危機。當時，柯林頓政府採用交往政策和北韓談判，特遣前總統卡特前往平壤和金日成見面。在中共的介入下，北韓基於現實考量，於 1994 年 10 月 24 日和美國簽訂《框架協議》，同意重新加入《核不擴散條約》，承諾不再運轉停止能產生核武所需的鈾元素之石墨減速反應爐，接受原子能總署的監督；美國則同意偕同南韓、日本、歐盟組成朝鮮半島能源開發組織，以興建兩座新型的輕水核子電廠替代北韓現有設施，並提供每年五十萬噸重油做為替代能源及發電之用。此外，美國並

承諾放寬對平壤的經濟制裁，兩國關係正常化，且不對北韓使用核武。¹ 《框架協議》在雙方面的妥協與利益交換之下達成，核武危機也在協議簽署後暫告停歇。

北韓透過《框架協議》滿足了安全與經濟目標：一、美國向北韓保證，不對北韓使用或威脅使用核武；二、可藉以提升政治、經濟關係，最終達成關係正常化；三、輕水反應爐與重油補助都滿足了經濟需求。美國同樣達到其政策目的：一、北韓擁有的反應爐將朝向凍結、拆除的方向發展；二、北韓必須交代過去的發展計畫，可藉此獲得相關訊息，並有接受查核的義務；三、北韓必須回到《核不擴散條約》中。此協議讓雙方都得到滿意，緩和了危機，但《框架協議》的達成並非基於互信，而是各方的利益考量，故要將協議條款轉變為現實才能徹底解決問題。關於《框架協議》的落實概況請參考下頁表 3-1。

協議的無法落實正是核武危機再起的重要因素之一。美國方面雖依約提供重油，但受限於國內因素一度間斷，輕水反應爐的建設也一再拖延，具體成效並不足以證明其誠意；在解除經濟制裁方面過於謹慎，甚至將北韓列入支持恐怖主義國家內，導致北韓無法得到世界銀行和國際貨幣基金的貸款，對北韓經濟雪上加霜；在安全保證方面，美國雖然取消美韓年度軍事演習，但仍與南韓進行許多軍事合作及聯合演習，並與日本提升同盟關係，發展戰區導彈防禦系統，視北韓為「流氓國家」，對北韓的安全威脅不減反增；在關係正常化方面，美國預定在北韓設立代表的層級過低，業務及活動範圍也無法與北韓取得共識，柯林頓總統後期雖曾透露出訪問北韓的計畫，但最後並未成行。

由於存在以上現實問題，北韓一直無法感受到美國的誠意，自然無意認真執

¹ “Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People’s Republic of Korea,” Korean Peninsula Energy Development Organization, October 21, 1994. <<http://www.kedo.org/pdfs/AgreedFramework.pdf>>

行協定。² 不過，北韓雖然履行大部分的條件，停止運作明列之核能設施，也接受國際原子能總署的查核，並得到認可，但私下仍以它種方式進行核武研發，有違協議初衷。事實上，當事兩方互信不足，對於協議內容都未完全遵守，《框架協議》在一連串風波開始之前已形同具文。

表 3-1：《框架協議》落實概況

協議條件	實踐情況
- 美國同意在 2003 年提供兩座輕水反應爐（第 1 條第 2 款）	- 經四年擘畫，日本、南韓如期提供資金，但美國卻無法履約（2006 年 6 月已正式停工）
- 美國同意給予北韓不使用威脅及核武的正式安全保障（第 2 條第 3 款之 1）	- 美國仍未排除使用武力的選項，北韓為其軍事目標之一
- 北韓同意凍結核武，並在輕水反應爐建成時銷毀（第 1 條第 3 款）	- 核武凍結至 2002 年 12 月
- 北韓同意國際原子能總署監看凍結核武，並採全面性合作（第 1 條第 3 款）	- 核武凍結至 2002 年 12 月
- 兩國皆同意發展政治經濟關係正常化，並減少在貿易投資方面的障礙（第 2 條第 1 款）	- 美國有限地降低貿易限制，但並未確實朝向正常化及和平條約發展，甚至將北韓列入恐怖主義國家的名單之中
- 兩國於首都互設辦事處，增進雙邊關係至大使層級（第 2 條第 2 款、第 2 條第 3 款）	- 無

資料來源：Victor D. Cha and David C. Kang, "The Debate over North Korea," *Political Science Quarterly*, vol. 119, no. 2, 2004, p. 239.

² 樊吉社，〈美朝框架協議評析：兼論美對朝鮮的不擴散政策〉，《國際政治研究》，第 3 期，2003 年，頁 15-24。

一般認為，北韓之所以仍不放棄核武計畫與其經濟問題有關。冷戰結束後共產經濟體系崩潰，商品輸入價格攀升、國外市場需求減少、貨幣系統轉變為硬性通貨，以及俄國與中共資本的撤離，造成北韓在 1990 年代的經濟衰退。從數據上來看，從 1990 年到 1992 年國民生產毛額（Gross National Product, GNP）共下降了 55%，對外貿易也下滑 70%，到 1998 年為止，外債雖只有 120 億美金，但卻佔了年國民生產毛額的 96%。另外，天災所造成的飢荒使得北韓的經濟窘況雪上加霜。³ 以 2002 年南北韓的國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）作為比較，透過購買力平價法的換算，北韓僅人均 1,018 美元，而南韓達到 15,542 美元，兩者有如雲泥之別。⁴ 根據相關的資訊指出，在 2002 年核武危機之時，北韓希望透過引進市場經濟及價格機能以刺激生產的嘗試已然失敗，並引發國內的通貨膨脹，白米在國內黑市的價格也上漲了 50%，東部沿岸重工業區已停止發放員工薪資，以折價券代之，但因生產不足，徒有折價券亦無貨物可換。⁵ 1990 年代末與南韓的經濟交流讓北韓得以喘息。在連續九年的負增長後，1999 年至 2002 年北韓的經濟成長率轉為正向增長，分別為 6.2%、1.3%、3.7、1.2%，進出口量也得到快速的成長。⁶ 但是，北韓經濟體質先天不佳、經濟改革不得其法，加上國內連年饑荒所造成的後遺症，分析家認為其經濟仍屬脆弱，對其經濟前景

³ Suk Hi Kim, *North Korea: At a Crossroads* (Jefferson, North Carolina: Macfarland & Company, Inc, 2003), p. 80; 李明,〈北韓推行改革開放的前景及其限制〉,張啟雄編,《戰後東北亞國際關係》(台北:中央研究院亞太研究計畫,2002年),頁37。

⁴ Charles Wolf, Jr., Kamil Akramov, “North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification,” RAND Corporation Issue Papers, 2005, p. 12. <http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG333.pdf>

⁵ Yihong Chang and James Foley, “Pyongyang Goes for Broke,” *Jane’s Intelligence Review*, vol. 15, no. 3, 2003, p. 36.

⁶ Doowon Lee, “The Economic Outlook for Reconciliation and Reunification,” Kongdan Oh and Ralph Hassig, eds., *Korea Briefing* (New York: M.E. Sharpe, 2002), pp. 43-76.

不表樂觀。⁷

北韓同時也面臨到艱困的國際政治環境。迄今為止，美國與日本都尚未正式給予北韓外交承認，相較於南韓在 1990 年代初期即與中共、俄羅斯建交的事實，北韓所面對的外交環境極不友善。在前次核武危機後，北韓與美國的關係不但未有明顯進展，在 2002 年 10 月美國務助卿凱利訪問平壤之前，雙方更是已有二年未有如此層級的正式訪問；⁸ 北韓與日本雖在 2002 年 9 月進行高峰會面，並簽署平壤宣言，但小泉政府受限於美國政策及國內輿論，不得不延緩關係正常化的進程。在如此嚴峻的經濟、外交環境下，平壤當局若不想眼見政權崩潰，就只有走向發展核武的回頭路，才能蓄積談判籌碼，開創國家利益。

美國在小布希上台及 911 後對北韓政策的轉變也是導致危機的一大關鍵。⁹ 911 事件後美國誓言進行反恐戰爭，以「先制攻擊」(pre-emptive strikes) 作為主要的戰略思維。¹⁰ 在 2002 年 1 月的國情咨文中，布希總統將北韓連同伊拉克、伊朗，列入「邪惡軸心」(Axis of Evil) 國家的名單，引起平壤強烈的反彈，認為此舉形同宣戰；6 月，美國廢除《反彈道飛彈條約》(Antiballistic Missile, ABM)，並在核子態勢檢討報告中，選定北韓為片面核子攻擊目標，廢止了兩國先前所簽訂的協定，刺激平壤追求安全保障。¹¹ 美國接連對阿富汗、伊拉克發動戰爭的

⁷ Suk Hi Kim, *North Korea: At a Crossroads* (Jefferson, North Carolina: Macfarland & Company, Inc, 2003), p. 86.

⁸ 在 2000 年 10 月美國務卿歐布萊特訪問北韓後，凱利是赴北韓訪問層級最高的官員。

⁹ 朱峰指出，布希政府北韓的政策和柯林頓時期在目標上未有差異，但政策基調與實施方式有很大的不同：一、不帶掩飾地批評，「政權更替」(regime change) 的想法溢於言表；二、追求全面性解決 (comprehensive approach)，而非階段性解決 (step to step approach)；三、布希政府明顯放棄接觸策略。

¹⁰ Donald H. Rumsfeld, "Transforming the Military," *Foreign Affairs*, vol. 81, no.3, 2002, pp. 24-29.

¹¹ Yihong Chang and James Foley, "Pyongyang goes for broke," *Jane's Intelligence Review*, vol. 15, no. 3, 2003, pp. 37-38.

單邊主義行為，更加深了北韓受攻擊與政權更替（regime change）的威脅感。於是平壤積極地與南韓、俄國、日本展開外交活動，以擺脫被孤立的不安，同時暗中恢復核武計畫。¹²

核武危機之所以未提前引爆，其原因可能與 2000 年前後半島情勢的趨緩有關。¹³ 自 1997 年 12 月至 1999 年 8 月，美國、中共及兩韓舉行了共六輪的四方會談，儘管成效不彰，卻提供緩解局勢的對話場域。¹⁴ 1999 年 9 月，北韓與美國在柏林舉行雙邊會議，同意終止長程飛彈的測試，換取美國取消經濟制裁。2000 年 6 月，兩韓高峰會於平壤舉行，會後發表共同宣言，兩韓向世界展現半島自主和平統一的可能性，並獲得國際好評。¹⁵ 這些事件所帶來的和緩氛圍暫時遮掩了《框架協議》下所隱藏的問題。作為處理前次危機的架構，《框架協議》本身的缺陷早已為此次危機埋下了伏筆。北韓經濟體質不佳，經改進展有限，在外交上遲遲無法融入國際社會，孤立感日深；美國在主客觀環境的影響下，對《框架協議》履約的情況不佳。若再加上兩國間原本的互不信任，所缺少的僅是重燃危機的火苗。

二 發生經過

美國在此次核武危機之前就陸續取得北韓境內核子設施的動態，根據這些證據，美國亞太助理國務卿凱利在 2002 年 10 月 3 日至 5 日訪問北韓期間，提出北

¹² 孫承，〈第二次朝鮮核危機〉，《國際問題研究》，第 3 期，2003 年，頁 16。

¹³ 張廖年仲，〈中共與第二次北韓核武危機〉，《展望與探索》，第 2 卷，第 3 期，2004 年，頁 38。

¹⁴ 關於四邊會談的過程，請參閱：李明，〈朝鮮半島四邊會談的功能與限制〉，《亞洲研究》，第 40 期，2001 年，頁 56-58。

¹⁵ 關於兩韓高峰會的背景與過程，請參閱：劉德海，〈兩千年兩韓高峰會對東北亞與兩岸關係的影響〉，《戰略與國際研究》，第 3 卷，第 2 期，2001 年，頁 77-87；李明，〈朝鮮半島四邊會談的功能與限制〉，《亞洲研究》，第 40 期，2001 年，頁 56-58。

韓進口用於鈾濃縮離心機之質疑，並對於導彈的研發表達了深切的憂慮。根據《紐約時報》及《華爾街日報》的報導，北韓當場予以否認，但在隔日副外長姜錫柱（Kang Seok Joo）旋即承認「確有此事」，並表示「正在研發更具威力的武器」（more powerful weapon）。¹⁶ 美國國務院於 10 月 16 日將此事公開，使得朝核問題再次成為國際社會關注的焦點，同時也導致兩國原已不睦的關係更形惡化。凱利於 10 月 19 日要求北韓放棄核武開發計畫，然而北韓卻在其後公開承認正在進行核武開發，並且對美方的提議嚴加拒絕，還要求與美國簽訂互不侵犯條約，若美國拒絕針對此一議題進行談判，將採更強硬的反制行為。¹⁷

停止供應重油是造成此次危機升溫的第一幕。朝鮮半島能源開發組織理事會於 2002 年 11 月 14 日通過決議，若北韓不肯放棄核武開發計畫，12 月之後將凍結北韓重油的供給。美國總統布希更早在前一日就已宣佈停止繼續向北韓運送作為燃料用的重油。¹⁸ 北韓方面認為美國單方面停止供應重油，有違框架協議內容，因而更為光明正大地表示，將恢復原有的核武開發計畫。¹⁹

危機升級的第二幕是北韓對國際原子能組織查驗工作的抵制，進而採取解封核武設施的行動，加上具體的武器擴散事實，導致美國以強硬態度回應。11 月 29 日，國際原子能總署理事會要求對北韓展開核武的查驗工作，並命其即刻放

¹⁶ “North Korea Says It Is Developing Nuclear Weapons,” *Wall Street Journal*, October 17, 2002, p. A. 3; “North Korea Says It Has a Program on Nuclear Arms,” *New York Times*, October 17, 2002, p. A1.

¹⁷ “North Korea Calls for New Pact with U.S. on Nuclear Weapons,” *Wall Street Journal*, October 25, 2002, p. A6.

¹⁸ “Bush Administration Halts Payments to Send Oil to North Korea,” *New York Times*, November 13, 2002, p. A7.

¹⁹ “DPRK Foreign Ministry spokesman on U.S. decision to stop supplying heavy oil,” Korean Central News Agency, November 21, 2002. <<http://www.kcna.co.jp/item/2002/200211/news11/22.htm>>

棄核武開發計畫，但於 12 月 2 日遭到北韓以自衛理由拒絕，且反指美國為危機禍首。²⁰ 12 月 9 日，美軍在葉門灣對北韓貨輪進行臨檢，發現北韓計畫對葉門輸出的十五枚飛毛腿飛彈。²¹ 次日，美國政府發表《抗擊大規模殺傷性武器的國家戰略》(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction)，強調如果大規模殺傷性武器(核武器、生化武器或化學武器)被用於攻擊美國，攻擊美國海外駐軍或美國的盟國與友邦，美國將訴諸一切可選擇的手段，以壓倒性的力量進行反擊。²² 北韓外交部於 2002 年 12 月 12 日宣佈拆除國際原子能機構在其核設施安裝的監控設備，重新啟封用於電力生產的核設施。²³ 12 月 21 日，北韓進一步表示已將國際原子能總署對寧邊實驗用原子反應爐的封條以及監視器撤除，且四日後將逐出國際原子能總署查驗官員，美國國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)特於 23 日向北韓提出警告，強硬表示美國有能力一一解決兩個主要的區域衝突。²⁴

北韓不顧美國的警告，持續升高危機。2003 年 1 月 10 日，北韓發表聲明宣佈正式退出《核不擴散條約》，同時表示北韓無意開發核武器，只要美國放棄對朝敵對政策和解除核威脅，北韓可與美國另行查證沒有製造核武器的事實。²⁵ 這是北韓自 1985 年加入《核不擴散條約》以來第二次宣佈退出該條約。其後北韓不但表示不再受到 1999 年《核武禁止試爆條約》的限制，還重新啟動位於寧邊的 500 萬瓦核子反應爐。北韓的激烈作為及美國不肯妥協的態度使朝鮮半島再度

²⁰ “N. Korea Rejects Call for Inspections,” *Washington Post*, December 5, 2002, p. A18.

²¹ “North Korea's Missile Export Mischief,” *New York Times*, December 12, 2002, p. A38.

²² “Outfoxed by North Korea,” *New York Times*, January 1, 2003. p. A. 15.

²³ “North Korea to Reactivate An Idled Nuclear Reactor,” *New York Times*, December 13, 2002, p. A26.

²⁴ “Threat of war: Rumsfeld gets tough on North Korea,” *Guardian*, December 24, 2002, p. 9.

²⁵ “Statement of DPRK Government on its withdrawal from NPT,” Korean Central News Agency, January 10, 2003. <<http://www.kcna.co.jp/item/2003/200301/news01/11.htm>>

深陷緊張情勢。

在北韓核武危機發展的同時，美國總統布希於 3 月 19 日向伊拉克宣戰，4 月 9 日攻陷巴格達，海珊政權崩潰，伊拉克的戰敗形成「巴格達效應」，對北韓當局的決策產生了影響。²⁶ 4 月 12 日，北韓外交部發言人表示，「不拘泥於對話形式」，暗示可在多邊對話的架構中實現與美國的會談。²⁷ 在中共的穿針引線之下，美國、中共、北韓的「三方會談」於 2003 年 4 月 23 日至 25 日在北京召開。

在「三方會談」的過程中，美國仍派助理國務卿凱利擔任代表出席，北韓派遣外交部北美局副局長李根（Li Gun）與會，中共則由外交部亞洲司司長傅瑩參加。會談不對外公開，故外界無法得知詳細會談內容。據中共外交部發言人透露，在首日會談中，「各方在會上圍繞當前朝鮮半島核問題和半島形勢充分闡述了各自的立場，表達了相互的關切。」²⁸ 次日會談，北韓表示並不打算改變對美國的要求，反而聲稱美國是否願意改變其對北韓的敵視政策，才是朝核問題會談能否取得進展的關鍵。北韓態度如故，同時承認擁有核武，意圖對美施壓，引起各國震驚。由於事態嚴重，美國國務卿鮑威爾(Colin Luther Powell)立即表示美國不

²⁶ 水野聖紹，〈美伊戰爭後之北韓核武問題〉，《展望與探索》，第 1 卷，第 9 期，2003 年，頁 96。據南韓外交通商部長丁世鉉透露，北韓方面曾心有餘悸的表示：「無論如何沒有想到伊拉克垮得那麼迅速。」請參閱：馬仲可，〈朝核六方會談：危機與機會〉，《東南亞研究》，第 1 期，2004 年，頁 45。美國在伊拉克戰場上的勝利固然讓北韓放棄對話形式的堅持，但也同時讓北韓感到「政體更替」的危機，故更積極地發展核武，華盛頓也更難與平壤談判。請參閱：Hideya Kurata, "North Korea's Renewed Nuclear Challenge," *Japan Review of International Affairs*, vol. 17, no. 2, 2003, pp. 103.

²⁷ "Spokesman for DPRK Foreign Ministry on peaceful solution to nuclear issue," Korean Central News Agency, April 12, 2003. <<http://www.kcna.co.jp/item/2003/200304/news04/14.htm>>

²⁸ 〈2003 年 4 月 24 日外交部發言人在記者招待會上答記者問〉，中華人民共和國外交部，2003 年 4 月 24 日。<<http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t24687.htm>>

會受北韓威脅，北韓則強硬回應一切端視美方態度，北韓不會放棄核武計畫。²⁹ 由於這樣惡劣的氣氛，以致會談草草收場，會後雙方對彼此釋放出更為激烈的警告。「三方會談」的召開為危機的解決帶來曙光，然而由於美方立場的堅持，以及北韓的刺激性言論，讓局勢又再次緊張起來，雙方的對峙氣氛，經過「三方會談」後依舊劍拔弩張。

美國為突破此一困境，在「三方會談」後積極拉攏其東北亞盟國進入多邊會談架構中。³⁰ 6月12日至13日，美、日、韓三國在夏威夷會談後宣示美日韓三國將加強合作，謀求和平解決朝核問題。美方特別強調，日本與韓國應共同參加未來有關問題的多邊會談。³¹ 而北韓在各國協調之下，終於在2003年7月31日透過俄國表示願接受多邊會談，並支持俄國參與此一會談，但仍強調在會談中與美方直接對談的必要性。³² 而中共也在其中穿梭協調，力促多邊會談的召開。

在加入日本、南韓、俄羅斯後，2003年8月27至29日第一輪六邊會談於北京正式召開，朝鮮半島多邊會談的歷史至此正式翻開新頁。³³ 雖然半島局勢時好時壞，但大體上並無立即發生戰爭的跡象，惟曠日持久易成拖延之勢，未來將如何發展還須廣續觀察。

²⁹ “N. Koreans Tell U.S. Official,” *Washington Post*, April 27, 2003, p. A3.

³⁰ “Plan for N. Korea Will Mix Diplomacy and Pressure,” *Washington Post*, May 7, 2003, p. A3.

³¹ 主要參與者有：美國負責東亞和太平洋地區事務的助理國務卿凱利、韓國外交通商部次官助理李秀赫和日本外務省亞洲和大洋洲局局長藪中三十二。“Japan, U.S., S. Korea Propose Five-Way Talks on N. Korea,” *Jiji Press English News Service*, June 14, 2003, p. 1.

³² “U.S. and North Korea Announce Accord on Wider Atom Talks,” *New York Times*, August 2, 2003, p. A2.

³³ 關於「三方會談」到「六方會談」的發展變化，請參閱：淺川公紀，〈ブッシュ政権の北朝鮮核問題：六カ国協議開催の道程〉，《問題と研究》，第32卷，第12期，2003年，頁83-84。

第二節 中共政策與外交作為

在 2002 年核武危機及後續發展之中，除了當事國美國和北韓外，居間促成多邊會談的中共亦扮演相當重要之角色。中共在此次危機中的立場為何？中共如何介入朝核危機？其角色及作用為何？都將是本節所要探討的問題。

一 中共在朝核危機的政策立場

從中共外交部發言人和高級外交官的對外表態，可歸納出中共在 2002 年朝核危機下的政策立場：（一）實現朝鮮半島無核化：不贊成北韓發展核武器和退出《核不擴散條約》，維護國際核不擴散體制應符合北韓在內的國際社會利益，希望美國與北韓繼續履行 1994 年核框架協議所承擔的義務；（二）維持朝鮮半島的和平與穩定：解決朝核問題需要一個長期和曲折的過程，各方需要保持耐心，顯示靈活和誠意，更加務實、共同努力。應避免採取使事態複雜化的言行，造成現況的變動，尤其是要避免造成北韓的崩潰，要照顧到其安全利益；（三）通過對話和平解決：強調核問題只能通過談判對話方式和平解決，不贊成對北韓制裁、施壓，更反對戰爭，不主張聯合國安理會介入，同時也表明中共的主要作用是勸和促談，強調主要當事國負有最重要的責任。各國對於來之不易的會談，要使其進程繼續下去。³⁴

³⁴ 自 2002 年危機爆發後到最近的「六方會談」，中共未曾改變此三項基本立場。2002 年 11 月 18 日，中共外交部發言人章啟月發表談話指出：「中共的一貫立場是支持朝鮮半島無核化、維護半島的和平與穩定，並認為，朝核問題應通過對話、協商和平解決。」；2005 年 11 月 9 日，中共外交部發言人劉健超在第五輪「六方會談」開幕前表示：「中共與各國都堅持實現朝鮮半島無核化這一目標，維護半島及東北亞地區的和平與穩定，並重申要繼續通過對話和平解決朝鮮半島核問題。」〈外交部發言人發表談話〉，《人民日報》，2002 年 10 月 19 日，版 4；〈第五輪六方會談中方代表團發言人秦剛 11 月 9 日記者會答問全文〉，中華人民共和國外交部，2005 年 11 月 9 日。
<<http://www.mfa.gov.cn/chn/ziliao/wzwt/cxbdhw/t220663.htm>>

值得注意的是，中共介入核武危機有其積極尋求國家利益的動機：其一，核武在此區域的存在對其軍事安全造成威脅。若北韓擁有核武，為求自保，日本及南韓、台灣可能走向追求核武的道路，東北亞將產生核武骨牌效應。³⁵ 中共現已與俄羅斯、印度、巴基斯坦等核武國家為鄰，若東北亞核武問題惡化，將使中共受到核武國家包圍。丁偉認為這無疑是中共的最大夢魘。³⁶ 因此，中共堅持朝鮮半島非核化，除北韓外，也希望美國將其核武保護傘撤離此區，以維其軍事安全。

其二，北韓政權的穩定可確保其經濟安全與邊境穩定。北韓雖自 1990 年以來經濟困頓，但各界仍不敢輕忽其作困獸之鬥的實力。北韓最大的三個問題為食物缺乏、能源缺乏、經濟政策搖擺不定，其中以食物短缺最攸關國民生計，至今仍不得緩解。³⁷ 對中共而言，無論北韓政權是因內部政治、經濟秩序瓦解，或是外力侵入而崩潰，對其邊境所造成的直接衝擊就是難民問題。³⁸ 難民潮將會嚴重影響中共東北地區安寧，對其社會秩序、濟發展亦會有深遠的影響。此外，中共還要提防美國的全球戰略，因為北韓作為一個緩衝地帶具有相當高的戰略價值，中共並不希望現有政權崩潰，妨礙中國推行周邊安全戰略。³⁹ 日本學者阿部純一（Abe Junichi）進一步指出，北韓政權一旦瓦解，美國海軍勢力將從黃海

³⁵ 陳世民，〈東亞核武擴散危機與台海安全〉，發表於「第三屆國防戰略與台海安全學術研討會」，國立中興大學國際政治研究所主辦，2005 年 11 月 4 日，頁 2-3。

³⁶ 丁偉，〈911 之後的朝鮮半島形勢及對中國安全的挑戰〉，胡春惠等編，《東北亞發展的回顧與展望國際學術討論會論文選集》（臺北：正中書局，2003 年），頁 8-10。

³⁷ 李明，〈後冷戰時期南北韓與美國之關係〉，張啟雄編，《後冷戰時期南北韓與中日美俄四強的關係研討會論文集》（臺北：中央研究院東北亞區域研究，1999 年），頁 90-91。

³⁸ Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, "Adjusting to the New Asia," *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 4, 2003, pp. 119-131.

³⁹ Timothy L. Savage, "China's Policy Toward North Korea," *International Journal on World Peace*, vol. 20, no. 3, pp. 29-35.

北上渤海灣，對中共國家安全將產生嚴重的影響。⁴⁰

1970 年代末葉以降，中共將內部的經濟建設為國家發展的優先順位。胡錦濤在 2003 年南巡時提出了「兩個不管」和「一個不動搖」，即「不管國際風雲如何變幻」，「不管發生什麼事情」，「緊緊扭住經濟建設這個中心不動搖」，實際上是對當前國際和國內局勢的一種回應，外交戰略中的意識形態色彩業已消失，經濟發展才是至上的目標。⁴¹ 為貫徹此一政策目標，中共必須使周邊安定。中共雖然支持北韓政權，對其提供基礎的安全保障與經濟援助，但同時也要顧及區域的安定，因此北韓的冒險行為無法得到到中共的鼓勵，而美國對北韓的武力進犯或經濟制裁行動也是北京所不願樂見的，朝鮮半島任何的動盪不安都不符合中共的國家利益。⁴² 因此，中共必須在北韓與美國之間採行平衡政策，方可兼顧其經濟、社會安全。⁴³

其三，多邊對話的實現有利中共在半島上政治影響力的擴展。中共在美國與北韓之間扮演相當微妙的角色。中共不論在地緣或文化上，均較美國更接近朝鮮半島，1990 年代其政策轉變為「雙重承認」後，影響力已有提升，加上傳統上中共與北韓的親密關係，中共亦自認為作為一個區域大國，在對地區促進和平與建立國際新秩序上當然可以發揮更為顯著的作用。⁴⁴ 又因美國與北韓長期敵

⁴⁰ 阿部純一，〈中国が朝鮮半島統一を望まない理由〉，《世界週報》，2005 年 2 月 8 日，頁 54-55。

⁴¹ 高文雄，〈中国の外交戦略：イラク戦争、北朝鮮への対応〉，《問題と研究》，第 32 卷，第 9 期，2003 年，頁 71-77。

⁴² David M. Lampton, "China and the Crisis in Korea," *The National Interest*, July 30, 2003. <<http://www.inthenationalinterest.com/Articles/Vol2Issue30/Vol2Issue30LamptonPFV.html>>

⁴³ 雖然中共採取平衡政策，力圖作為公正的「第三方」，但在經濟發展與台灣問題的考量下，若美方對北韓進行外科手術式攻擊，中共極有可能犧牲北韓。請參閱：朱松柏、李明峻，〈朝鮮半島情勢與亞太安全：理性計算的不理性遊戲〉，朱松柏編，《新世紀的中國大陸情勢與東亞》，（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2004 年），頁 73。

⁴⁴ 俞正梁，《大國戰略研究：未來世界的英、俄、日、歐(盟)和中國》（北京：中央編譯出

對、互不信任，日本、韓國所能發揮作用的領域在於經濟，中共所能影響的範圍則較全面，故由中共負起居間調解的責任是再自然也不過的一件事。⁴⁵ 美國陸軍戰爭學院戰略研究所教授施道安（Andrew Scobell）認為，中共想利用與北韓的關係增添自身利益，因為北韓的存在有其地緣政治利益，也使得中共看起來像是負責任、具有影響力的強權。⁴⁶ 而與美國的合作有助於累積國際聲望，中共自然不會放過此一良機，以建立負責任大國之形象，日後美國在該區域須賴中共協助，中共獲得更大的發言權，對其在東北亞的影響力必然大增。⁴⁷ 因此利用國際重大問題商討時機，與周邊國家斡旋與協商，才是中共發展對外策略的高明選擇。

中國大陸許多研究者也指出，中共在朝鮮半島上「有能力也有必要擔當一個更積極的負責任大國的責任」。⁴⁸ 因為中共在全球範圍中扮演愈來愈重要的角色，任何區域的穩定都直接關係到中共長期經濟發展，關係到中共如何保證二十

版社，1998年），頁350。

⁴⁵ Michael Horowitz, "Who's Behind That Curtain? Unveiling Potential Leverage over Pyongyang," *The Washington Quarterly*, vol. 28, no. 1, 2004, pp. 21-44.

⁴⁶ Andrew Scobell, "China and North Korea: The Limits of Influence," *Current History*, vol. 102, no. 665, p. 277.

⁴⁷ 華裔美籍學者王飛凌（Wang Fei-Ling，譯音）認為中共的朝鮮半島外交政策其實是處於中美關係的脈絡之中。中共希望與美國在朝鮮半島分享戰略利益，但支持北韓政權的生存，同時想更進一步發展與南韓的關係。請參閱：Fei-Ling Wang, "A Regional Play of the Global Game: China's Korea Policy and the Sino-American Relationship," *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 14, no. 2, 2005, pp. 141.

⁴⁸ 姚勤，〈朝核危機背後的全球核問題和地區安全〉，《世界經濟研究》，第11期，2003年，頁15-21；時殷弘，〈北京六方會談與中國的外交作為〉，《教學與研究》，第10期，2003年，頁21-23；楊紅梅，〈朝核危機與中國在東北亞地區安全中的作用〉，《世界經濟研究》，第2期，2004年，頁38-43；李永田，〈從朝核危機一角看中國的國際地位〉，《蘭州學刊》，第2期，2004年，頁36-38；王俊奇，〈中國在朝核問題上應當有所作為〉，《黨史文苑》，第2期，2004年，頁100-101；楊士忠，〈中國外交機遇：朝核問題政治解決前景〉，《同濟大學學報》，第15卷，第5期，2004年，頁23-28。

年的「戰略機遇期」。他們主張中共對區域的安全負責，就是對世界和平與發展負責，其實也就是對國家利益負責。

二 中共介入危機的作為

中共不但是北韓的鄰邦，還是金正日政權的重要支持者，雖然自 1990 年初期中共改變其朝鮮半島政策取向，對南北韓改採等距政策後，兩國關係已有所轉變。⁴⁹ 雖然美國一直希望中共能在解決朝核問題上發揮重要作用，但中共在初期並未急於介入，中國大陸學者朱峰認為，中共介入第二次朝核危機是一個「逐步強化加速的過程」。⁵⁰ 2002 年朝核危機發生之初，中共國家主席江澤民於 2002 年 10 月 25 日訪美並與布希總統會晤，僅表示一貫支持朝鮮半島無核化，希望半島保持和平與穩定，同意繼續就這一問題保持磋商，確保這一問題得到和平解決。⁵¹ 而從中共在此時期的對外活動內容也可發現，中共僅重申既有立場，可見剛開始中共尚未意識到此問題對自身利益可能帶來的嚴重影響。

中共之所以顯得較為被動的主要原因可能有二：其一，政權正處於交替轉移期：由於中共仍為黨國體制，其政權的更迭並無明確規則。當核武危機爆發時，中共內部最重要的問題是黨幹部的改朝換代，雖然胡錦濤已是國家主席，但江澤民仍為中央軍委會主席，胡錦濤並未真正掌權。而中共內部並未存在如同美國國

⁴⁹ 關於 1990 年代初期中共朝鮮半島政策的轉變，請參閱：Samuel S. Kim, “The Making of China’s Korea Policy in the Era of Reform,” David M. Lampton, eds., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000* (Stanford, California: Stanford University Press, 2001), pp. 371-408；關於中共與南韓建交的過程及與北韓關係陷入低潮的情況，請參閱：錢其琛，《外交十記》（北京：世界知識出版社，2003 年），頁 139-161。

⁵⁰ 朱鋒，〈中國朝核政策的變化與發展〉。中國事務，2004 年 8 月 13 日。〈<http://www.chinaaffairs.org/gb/detail.asp?id=46411>〉

⁵¹ 〈江澤民主席與美國總統布希舉行會晤〉，《人民日報》，2002 年 10 月 26 日，版 4。

家安全會議般的諮商單位，中共領導者必須倚賴個人及體制以外的情報網絡。⁵² 因此，在政權轉移的時期，新的領導班子勢難以快速建立對外政策的共識，更無法形成一套新的政策，故依循前次危機的處理方式，尋求促進美國與北韓間的對話。

其二、國內問題分散北京注意力：2003年4月在中國大陸爆發的SARS疫情也讓中共忙得焦頭爛額。溫家寶就曾表示：「SARS將直接影響經濟改革、國家發展與穩定。」當時的衛生部長張文康和北京市長孟學農也都為了此事下台。⁵³ 比起朝核危機，此議題及經濟發展、農村問題、金融改革都明顯地被中共視為更應優先解決的問題，可見中共對內部問題的考量更甚於危機本身。⁵⁴ 肯(Paul Rexton Kan)還認為台灣問題是使中共介入的另一重要考量。中共為使美國壓迫中華民國的民進黨政府放棄提案，阻礙中共所謂的「台獨野心」，同意了布希政府的要求，在危機中扮演更為主動的角色，對北韓施壓，迫其放棄與美國雙邊談判的企圖，在多邊對話框架下解決朝核危機。⁵⁵ 由於中共本身的內政處境及決策壓力，中共介入朝核危機顯得較為不主動。

中共對朝核政策的轉變始於北韓宣布退出《核不擴散條約》。江澤民與布希在北韓宣布退出《核不擴散條約》後透過熱線交換意見，江澤民表示：「我們不贊成朝鮮退出《核不擴散條約》，我們主張實現朝鮮半島無核化，我們認為維護國際核不擴散體制符合國際社會的共同利益，對話是解決朝核問題的最有效途

⁵² Andrew Nathan and Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security*, (New York: WW Norton and Company, 1997), pp. 123-136.

⁵³ 〈非典罷官〉，《21世紀經濟報道》，2003年5月8日，版1。

⁵⁴ 服部健司，〈北朝鮮に厳しい目向ける中国〉，《世界週報》，2003年4月15日，頁27。

⁵⁵ Paul Rexton Kan, "The Perfect Storm: Explaining China's Slow Reaction to the North Korean Nuclear Crisis," *Korea Observer*, vol. 35, no. 2, 2004, pp. 299-310.

徑，中國將與各方共同努力，推動朝核問題早日和平解決。」⁵⁶ 數日後外交部發言人章啟月再度重申此立場。⁵⁷ 中共在此一系列談話中表示不贊成北韓退出《核不擴散條約》，公然表示與北韓的分歧，這在以往是極為少見的。非僅如此，中共一直以來都強調對北韓核武開發計畫完全不知情，這都是為了確保在核武危機中的「第三者」地位，以便於擔當協調的角色。⁵⁸

南韓高麗大學和平研究所教授李正男（Lee Jong-Nam）認為，中共在朝核危機初期一直強調朝核問題原則上應由當事國直接協商解決，對於通過多邊方式解決的態度並不積極。⁵⁹ 中共雖曾在 2003 年 1 月初進行協調工作，與各國高層的會面中均不斷強調希望盡快促成磋商，不過當時中共對於談判形式的立場仍與北韓一致，贊同北韓提出與美國單獨舉行雙邊會談的要求，而非多邊的形式。2003 年 1 月 20 日參加聯合國安理會反恐問題外長會議的前中共外長唐家璇在接受記者訪問時表示：「朝核問題的解決主要是要通過朝、美直接對話。」⁶⁰ 2 月 11 日，中共外交部發言人章啟月聲稱：「朝核問題仍在發展變化之中，但這一問題只能通過和平方式政治解決。中方一直在做勸和促談工作，我們希望看到朝、美儘快對話。」⁶¹

當時美國學者如沈大偉（David Sambaugh），認為中共有許多與美國合作的理由，美國應考慮說服中共與其合作，以取得解決危機的鑰匙。⁶² 華盛頓於 2

⁵⁶ 〈江澤民應約與布什通電話〉，《人民日報》，2003 年，1 月 11 日，版 4。

⁵⁷ 〈朝鮮核危機斡旋緊鑼密鼓〉，《中國青年報》，2003 年 1 月 15 日，版 2。

⁵⁸ 服部健司，〈北朝鮮に厳しい目向ける中国〉，《世界週報》，2003 年 4 月 15 日，頁 28。

⁵⁹ 李正男，〈中國多邊外交在東北亞和平構想中的地位及其侷限性〉，《當代亞太》，第 6 期，2005 年，頁 15。

⁶⁰ 〈中國外長：解決核危機應先同朝鮮溝通〉，《中國青年報》，2003 年 1 月 22 日，版 2。

⁶¹ 〈2003 年 2 月 11 日外交部發言人在記者招待會上答記者問〉，中華人民共和國外交部，2003 年 2 月 11 日。〈<http://www.fmccprc.gov.mo/chn/gsxwfb/lxjzdh/t49005.htm>〉

⁶² David Sambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *Washington*

月遣國務卿鮑威爾訪問中國大陸，拜會中共高層領導江澤民、唐家璇、胡錦濤等人。一般相信，鮑威爾此行的用意在於美方希望中共能負起更大的責任，並使北韓進入多邊會談的磋商機制內。⁶³ 在兩國取得共識後，北京於 3 月遣錢其琛前往平壤，傳達中共的基本立場及關於「三方會談」的提案。

值此敏感時刻，中共與北韓的關係出現一些引人關注的事件。一是中共於 2003 年 1 月斥責對北韓駐中共大陸使館官員，2003 年 2 月朝鮮國防委員會第一副委員長趙明祿前往中國大陸會晤胡錦濤主席，以尋求中共支持，但中方未予明確答覆；二是中共在 2003 年 3 月以「技術因素」中斷對北韓的能源輸送三日，還對一艘在中國大陸捲入商務糾紛的朝鮮運煤船徵收 80 萬美元保釋金；三是獲北韓任命的新義州特區特首楊斌被中共逮捕判刑。⁶⁴ 學界推測這些可能是中共試圖對北韓施壓，以表達對北韓提供支援的限度，希望北韓切勿躁進，走入極端，接受多邊會談的方案。⁶⁵

中共在此後不強調雙邊對話，也表示不反對多邊對話機制。2003 年 3 月 11 日，中共外交部發言人孔泉表示：「解決朝核問題，對話形式並不是最重要，關

Quarterly, vol. 26, no. 2, 2003, pp. 43-56.

⁶³ 〈鮑威爾：尋找朝鮮問題的中國鑰匙〉，《21 世紀經濟報導》，2003 年 2 月 24 日，版 2。

⁶⁴ 中國大陸學者沈驥如將這樣的想法務實地表達出來，他主張中共應公開向北韓提出修改《中（共）朝（北韓）友好互助合作條約》中的軍事同盟內容，讓各國知道中共外交的公開性、立場的合理性。請參閱：沈驥如，〈維護東北亞安全的當務之急：制止朝核問題上的危險博弈〉，《世界經濟與政治》，第 9 期，2003 年，頁 53-58。

⁶⁵ 川勝千可子，〈胡錦濤政權の外交政策〉，《防衛研究所紀要》，第 7 卷，第 2、3 期，頁 69；Anne Wu, "What China Whispers to North Korea," *The Washington Quarterly*, vol. 28, no. 2, 2005, pp. 35, 39; Andrew Scobell, "China and North Korea: The Limits of Influence," *Current History*, vol. 102, no. 665, p. 278; "China Appears to be Trying to Rein in North Korea," Reuters, March 31, 2003. 不過，關於楊斌事件，日本學者中居良文提出另一種解釋，他認為此事件或許與中共中央政府與地方政府的利益矛盾有關。請參閱：中居良文，〈中国の北朝鮮政策：楊斌事件をめぐって〉，《国際政治》第 135 期 2004 年，頁 78-95。

鍵是雙方是否有誠意，對話能否有實質內容和結果，是否有利於實現半島無核化，是否能解決美、朝各自關切的問題，維護半島的和平與穩定」。⁶⁶ 3 月 25 日，孔泉再度表示：「中國在過去、現在和將來會一直繼續發揮積極和建設性的作用，以實現中國確定的目標：實現朝鮮半島的無核化，維護朝鮮半島的和平與穩定，對出現的問題採取和平、政治和外交的方式來解決」。「朝核問題出現以來，各方都有一些考慮和建議，並提出自己的想法。中方態度是明確的，我們不排除任何一種設想和建議，只要這種建議有利於實現朝鮮半島的無核化目標，有利於朝鮮半島的和平和穩定。當然這些設想和建議要徵得當事國的同意；因為沒有當事國的同意，任何建議和設想都是無法啟動和實現的」。⁶⁷ 中共在當時的態度已較為開放，對於對話的形式也未設限。

三 中共介入的角色及作用

在美國的運作、中共的協調、北韓的妥協下，4 月 24 日至 25 日，由美國、中共、北韓參與的「三方會談」終於在北京舉行。會談中唯一可以算是成果的，就是讓美國與北韓雙方都能在談判桌上對話，瞭解對方立場。中共誇稱此次會談是中共「做了大量勸和促談工作」的成果，中共外交部發言人並於 4 月 22 日宣稱：「中國政府邀請朝、美派代表來北京舉行會談，這樣，從表面上看，是多邊會談，符合美方的立場；從實質上看，美、朝面對面舉行會談，符合朝方的立場，這令雙方都有面子。中國在促成北京會談上所起的作用，顯示了它在朝鮮半島問題上所具有的獨特的、關鍵的影響力」。⁶⁸ 因此，對美國而言，中共是良好的「合

⁶⁶ 〈2003 年 3 月 11 日外交部發言人在記者招待會上答記者問〉，中華人民共和國外交部，2003 年 3 月 11 日。〈<http://www.fmccprc.gov.mo/chn/gsxwfb/lxjzdh/t49012.htm>〉

⁶⁷ 〈2003 年 3 月 25 日外交部發言人在記者招待會上答記者問〉，中華人民共和國外交部，2003 年 3 月 25 日。〈<http://www.fmccprc.gov.mo/chn/gsxwfb/lxjzdh/t49016.htm>〉

⁶⁸ 〈透視美國、北韓、中共三方會談〉，中國國民黨全球資訊網，2003 年 5 月 19 日。〈http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20030519_20_5746.html〉

作者」，因為中共善用其作為北韓盟友的影響力，成功地勸使北韓參與一場多邊會談；對北韓而言，中共發揮了「支持者」的作用，因為中共能讓北韓在相對信任的環境下與美國對話；就整體而言，中共扮演了「協調者」的角色，讓難以妥協的雙方都能坐上談判桌。⁶⁹ 從事後各國對中共作為的正面回應看來，中共在多邊會談中也的確發揮部份調停作用。⁷⁰

然而，若說此事全為中共獨力所為，未免言過其實。因為「三方會談」若無美國與北韓兩國的同意，絕無召開的可能。中共發言人會後也只能表示會談「充分闡述了各自的立場，表達了相互的關切」，而提不出更多的成果。⁷¹ 西方有些觀察者也懷疑中共的影響力是否被過度高估。⁷² 但總括而言，中共的確成功發揮勸和促談的作用。各國也承認若沒有中共努力，就難以讓美國與北韓坐上談判桌，但其作用也僅止於此，因為危機的解決還是要靠當事兩國的意願。

危機出現後，中共因政權轉移及內部問題在決策上略有遲疑，但在北韓退出

⁶⁹ 對於中共在朝鮮半島扮演的角色有許多種說法。例如：中共是北韓政權的支持者、南韓經濟的合作者、南北韓對立的平衡者、六方會談的調和者、北韓政權的指導者、權力平衡的維繫者、北韓安全的防衛者、兩韓關係的中介者、北韓經改的典範等。請參閱：李明，〈中國崛起與朝鮮半島安全〉，發表於「中國崛起與全球安全學術研討會」，國立政治大學外交學系國際衝突與危機管理研究室主辦，2005年，6月10日，頁12；李明，〈六方會談與中共〉，《海峽評論》，第154期，2003年10月1日，頁10-12；李明，〈朝鮮半島局勢發展與台海安全〉，國防大學軍事學院。<http://www.ndu.edu.tw/new/armed_forces_college/>

⁷⁰ 例如：日本與韓國外長曾於金邊的東協加三外長會議期間，對中共舉辦「三方會談」的作為表示讚賞；美國總統布希和南韓總統盧武鉉都曾對中共在「三方會談」的努力表達感謝。〈胡錦濤主席與韓國總統盧武鉉通電話〉，《人民日報》，2003年5月3日，版4；〈胡錦濤會見美國總統布什〉，《人民日報》，2003年6月3日，版4；〈東盟與中日韓外長會議舉行〉，《人民日報》，2003年6月17日，版4。

⁷¹ 〈中方邀請朝鮮和美國來華進行會談〉，《人民日報》，2003年，4月25日，版4。

⁷² Andrew Scobell, "China and North Korea: The Limits of Influence," *Current History*, vol. 102, no. 665, 2003, pp. 274-278.

《核不擴散條約》導致危機加溫，美國遣使積極說服後，不再堅持雙邊對話的立場，開始給予北韓壓力，促其同意「三方會談」的提案，讓解決危機的契機浮現。「三方會談」後中共轉向接受美國提出的中、美、朝、韓、日參加的五方會談，7 月間派遣外交部副部長戴秉國出使平壤，面呈胡錦濤的親筆信給金正日。在北韓的要求下加入俄國，「六方會談」構想開始啟動。⁷³ 北京在多邊會談的政策所為，除了是會議的東道主，也是調停者；除了提供場地外，也積極消弭各方歧異。「六方會談」雖然在許多層面較「三方會談」取得更多進展，但根本的核武安全問題仍未解決，有待當事國互信基礎的建立。

第三節 相關國家之政策與外交作為

一 美國的政策與外交作為

2002 年 10 月朝核危機發生後，美國總統布希於 12 月 16 日在《第 23 號國家安全總統令》(National Security Presidential Directive 23, NSPD-23) 中，指名北韓因追求發展大規模破壞性武器及長程導彈，對美國及其盟國產生嚴重的威脅。⁷⁴ 在北韓宣布退出《核不擴散條約》後美國又採取了一連串強硬的軍事措施：例如派遣航空母艦卡爾文森號 (Carl Vinson) 駛入沖繩海面；調派二十四架 B-52 轟炸機進駐關島 (Guam)，加強在遠東的軍力；循往例與南韓舉行一年一度的聯合軍事演習，在三十八度停戰線一帶展示美國強大軍事實力；重新恢復對

⁷³ 關於中共對朝核危機的因應及多邊會談的政策形成過程，請參閱：益尾知佐子，〈六者協議と中国の北朝鮮政策〉，小此木政夫編，《北東アジアの安全保障と日本》(東京：日本国際問題研究所，2005 年)，頁 64-78。

⁷⁴ “National Security Presidential Directives-23,” Federation of American Scientists, December 16, 2002. <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-23.htm>>; “Bush Case on Defense Plan Cites N. Korea,” *The Washington Times*, May 27, 2003.

北韓的空中偵察活動。⁷⁵ 另外還威脅要與日本合作對北韓採取包括經濟制裁、海上封鎖等手段在內的強制措施。⁷⁶

美國處理朝核問題的主要目的是要確保北韓放棄所有核武研發計畫。大體上，其政策立場是：（一）北韓立即承諾棄核；（二）在北韓承諾棄核前避免兩方直接談判；（三）對北韓進行國際孤立。⁷⁷

對於棄核的方式，美國主張「徹底的、可查核的、不可逆轉的放棄核武」（Complete, Verifiable, and Irreversible Disarmament），此即 CVID 原則，北韓須按利比亞模式棄核，而北韓只有在接受 CVID 並確實實踐的情況下，才能與美國討論關係正常化事宜及其他經濟援助問題，未採取棄核行動之前不提供任何優惠措施，且截至目前為止，尚未排除對北韓動武之選項，美方保持政策彈性，意圖以此作為嚇阻北韓棄核的工具。

在談判方式上，強調以多邊會談解決朝核問題，拒絕雙邊直接談判的對話型式。對於北韓在危機初期所提出的直接談判提議嚴加拒絕。美國希望讓朝核問題國際化，由各國介入美國使北韓同意全面棄核，尤其在北韓不接受 CVID 時，更需要各國聯合對北韓進行制裁。除了透過與東北亞盟國的政策協調，讓日本、南韓加入多邊會談外，美國最為重視的是中共的角色。中共的重要性來自於中共與北韓的同盟關係及中共支援北韓 90% 的重油及 40% 的糧食。從「三方會談」到「六方會談」，美國都一直稱讚中共主辦會談的成就，同時也認為中共應對北韓施加壓力，促其接受 CVID。

⁷⁵ 王慶宇等，〈美國單邊主義外交政策在朝核危機中的映射〉，《中共銀川市委黨校學報》，第 6 卷，第 2 期，2004 年，頁 47。

⁷⁶ 〈美日合壓朝鮮：警告用經濟制裁，威脅斷匯款〉，南方網，2003 年 6 月 3 日。〈<http://www.southcn.com/news/international/zhuanti/nuclear/usa/200306030851.htm>〉

⁷⁷ Larry A. Liksich, "North Korea's Nuclear Weapon Weapons Program," CRS Issue Brief for Congress, January 26, 2006, p.5.

在國際孤立上，美國企圖聯合各國對北韓施以外交及經濟的壓力。近來計劃透過反擴散安全倡議（Proliferation Security Initiative, PSI）對北韓進行經濟制裁及軍事封鎖。⁷⁸ 莫大華與神保謙（Jimbo Ken）皆認為 PSI 的發起背景與 2002 年朝核危機關係甚大。⁷⁹ 若北韓持續不接受以 CVID 方式棄核，美國計畫將對日本及其他國家流入北韓的資金，來自中東及南亞運載武器的船隻，以及從北韓流出的毒品、偽鈔進行攔截，因為這將會對嚴重打擊北韓賴以支持其政權及軍隊的主要來源。美國相信 PSI 將能造成經濟上的壓力，形成內部問題，最後導致金正日政權崩潰。同時美國也對許多國家施壓，要求她們停止販賣武器給北韓。

伊豆見元（Izumi Hajime）認為，在布希連任之後，除非北韓販賣核武或原料給其他國家或恐怖組織、進行核武試爆、發射長程導彈，或者以傳統武力挑釁南韓，美國應該會盡量避免以武力解決朝核問題。⁸⁰ 雖然美國採取許多壓力措施，但美國無法獨力在「六方會談」中解決朝核問題，因此，與北韓關係特殊的

⁷⁸ PSI 是由 2002 年 12 月布希政府的《國家抗擊大規模毀滅性武器戰略》(National Strategy to Combat Weapons of Bush Administration) 所指導。最初是由美國副國務卿博爾頓 (John R. Bolton) 所提出，2003 年 5 月 31 日由美國總統布希正式發表，強調 PSI 的目的是強化而非取代現有的反擴散機制。「禁阻攔截原則」(principles of interdiction) 是其首要策略，包括搜索進入成員國水域、空域的船隻、飛機等措施。在歷經馬德里、布里斯班、巴黎、倫敦、里斯本與科拉蔻等六次的全體會議；倫敦、華府與渥太華三次的專家會談決議，以及數次的聯合共同阻禁攔截演習後，其核心成員國截至 2005 年底，已達 17 國，超過 60 個國家願意與其合作。關於 PSI 的發展過程，請參閱：〈拡散に対する安全保障構想〉，日本外務省，2005 年 11 月 28 日。〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku_j/psi/psi.html〉

⁷⁹ Ken Jimbo, "Regional Infrastructure in Northeast Asia: Japanese Perspective," The Korea Institute for National Unification, eds., *Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2005), 131-132; 莫大華，〈論析美國「防止擴散安全提議」的發展與展望〉，《遠景基金會季刊》第 5 卷，第 3 期，2004 年，頁 27-98。

⁸⁰ Hajime Izumi, "The Second Bush Administration and North Korea," *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 14, no. 1, 2005, p. 60.

中共與南韓的角色就相對重要，這兩個國家在阻止北韓發展核武的目標上與美國相同，但在解決問題的方式上都強調和平對話，與美國時而採取壓力手段的方式不同。⁸¹ 所以美國還必須重視與這兩個國家在政策上的協調工作。白彼德（Peter M. Beck）等學者也指出布希政府應認真與北韓談判，並考慮與平壤政權共存，因為該政權的崩潰對區域的安定並無益處，從利比亞模式來看，其他國家的協調工作也相當重要，但布希政府必須妥善因應，否則朝核危機將難以控制。

82

二 北韓的政策與外交作為

1990 年代以後北韓的外交政策在思想上由僵化趨向務實求利，在外交策略及手段上漸趨靈活。⁸³ 為擺脫朝鮮半島冷戰格局失衡狀態下的安全與戰略困境，北韓一方面積極謀求對美協商，另一方面則利用大規模殺傷性武器即開發核武器向美國施壓。但由於前者的效果不佳，所以後者越來越成為最主要的手段。從國家發展核武模式來看，當安全措施面臨明顯的武力威脅，而既有的方案無法解決時，政府將尋求發展核武。⁸⁴ 美國的軍事能力及「先制攻擊」和「政權改變」的動機對北韓產生威脅，選擇過去已有發展技術的核武作為保證其生存的武器，就成為值得北韓考慮的戰略選項。

⁸¹ 木宮正史，〈ブッシュ政権の対北朝鮮政策：対北朝鮮強硬論と多国間枠組みの狭間で〉。《国際問題》，第 526 期，2004 年，頁 43-45。

⁸² Peter M. Beck and Meredith J. Sumpter, "Washington and the North Korean Nuclear Crisis: From Muddling Multilateralism to Sanctions?" *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 14, no. 1, 2005, pp. 31-54.

⁸³ 周薇，〈影響朝鮮外交政策諸因素分析〉，《湛江師範學院學報》，第 26 卷，第 1 期，2005 年，頁 5-6。

⁸⁴ 烏托葛夫（Victor A. Uthoff），林宜瑄、邱明瀚譯，《浮現中的核武危機：核武擴散、美國利益與世界秩序》（*The Coming Crisis: Nuclear Proliferation, U.S. Interests, and World Order*）（臺北：國防部史政編譯室，2003 年），頁 21。

北韓於 2003 年 1 月 10 日發表的《退出核不擴散條約聲明》最能代表北韓在此次核武危機的立場，其重點包括：

- (一) 北韓退出《核不擴散條約》是為維護國家尊嚴及安全：布希政府宣佈北韓為邪惡軸心之一，斷然宣布停止供應重油，視北韓為核武先制攻擊的目標，無異於撕毀片面《框架協定》，而國際原子能組織為虎作倀與美國採取一致的敵視政策，北韓必須要退出《核不擴散條約》尋求自衛；
- (二) 強調核能與核武使用的分離：北韓強調無發展核武的意圖，且只用於發電等和平用途，走向發展核武是因美國核傘的存在及敵視政策而導致；
- (三) 危機須透過兩國直接對話解決：兩次核武危機，都是從美國對北韓核武提起疑慮開始的，對北韓而言，此次引起朝核問題是北韓與美國之間的雙邊問題，所以應當由當事兩國直接談判，而非進入多邊架構中解決。⁸⁵

在退出《核不擴散條約》後，北韓的「戰爭邊緣」政策似乎更趨積極。1 月 30 日，《紐約時報》報導，美國偵察衛星發現寧邊核武設施內保管的核燃料棒正在進行運送的跡象。⁸⁶ 2 月 5 日，北韓外交部又表示將啟動寧邊的五百萬瓦核子反應爐。⁸⁷ 2 月 25 日，在韓國總統盧武鉉舉行就職典禮前，北韓試射一枚短程

⁸⁵ “Statement of SPRK Government on its withdrawal from NPT,” The Korean Central News Agency, Jan 10, 2003. <<http://www.kcna.co.jp/item/2003/200301/news01/11.htm>>

⁸⁶ “Satellites Said to See Activity At North Korean Nuclear Site,” *The New York Times*, January 31, 2003, p. A1.

⁸⁷ “Reactor Restarted, North Korea Says,” *The Washington Post*, February 6, 2003. p. A31.

飛彈進入日本海，並再次啟動寧邊核武設施的黑鉛減速反應爐。⁸⁸ 3月10日再發射一枚飛彈進入日本海海域。⁸⁹ 此皆其「戰爭邊緣」政策的一部分，另外還可以軍事衝突施加壓力，日本、南韓感受到與美國安全利益的分歧，使之擔心戰爭一旦爆發，危險近在咫尺，必須牽制美國的武力作為。

在「三方會談」中，相較於美國、中共皆派遣亞洲事務最高層級官員與會，北韓僅以美國事務局副局長李根作為代表，分析家認為這顯示北韓自始便無意達成任何協議。⁹⁰ 雖然北韓參加2003年4月的「三方會談」是懼於美方在對伊戰爭勝利的餘威，但對北韓而言，這只是與美直接對談的折衷方案，並未牴觸既有原則，其目的是要藉由中共的協調達成與美國直接對話的目的。

「三方會談」後，北韓對於由美國主導的多邊會談並無太大信任感，仍以強硬姿態堅持與美直接談判。因此，北韓雖然後來在各方協調下參與「六方會談」，但也嘗試強化在會談中的己方陣營力量，表態支持俄國進入多邊會談之中助其發聲，避免會談失衡受日美韓所宰制。此外，北韓透過俄國而非中共表達意願，車（Victor D. Cha）表示這是因為北韓認為中共已向美方傾斜，對中共的信任感不足所致。⁹¹ 可見北韓對於多邊會談並不放心，因此才會藉由對各方勢力的平衡來增益安全感。

對北韓而言，美國必須透過直接談判，共同履行義務，才能讓北韓得到安全保障，也才能解決朝核問題。發展核武攸關北韓國家安全以及體制維繫的問題，並且完全是美國對北韓長期扼殺的政策所導致，往後召開再多的六邊會談，如果

⁸⁸ “N Korea fires missile warning to Powell: First rocket test for five years as US delegation arrives in Seoul,” *The Guardian*, February 25, 2003. p. 2.

⁸⁹ “N. Korea Test-Fires Missile Into Sea of Japan,” *The Washington Post*, Mar 10, 2003, p. A17.

⁹⁰ 湯紹成，〈朝鮮半島的危機與轉機〉，《海峽評論》，第150期，2003年，頁15。

⁹¹ “U.S. and North Korea Announce Accord on Wider Atom Talks,” *New York Times*, August 2, 2003, p. A2.

美國遲未改變對北韓的強硬敵對政策，仍然無法解決兩國之間的問題，也將無助於雙方關係的發展。

三 南韓的政策與外交作為

2002 年 10 月核武危機爆發後，布希政府主張透過多國協商的方式，以對話解決核武問題，但同時也採用圍堵策略以外交孤立及經濟制裁手段迫使平壤讓步。當時的南韓總統金大中（Kim Dae-Jung）對美國施以壓力的方式大表不滿，認為惟有依循「陽光政策」（Sunshine Policy）透過對話和平才能解決危機，圍堵政策只會逼北韓走上絕路，冷戰時期美國的圍堵策略均未能奏效，中止兩韓互動只會讓情勢更為惡化。⁹² 在危機初期，南韓對美國的外交圍堵與經濟制裁政策是持反對的立場。

2003 年 3 月盧武鉉（Roh Mu-Hung）就任總統後，雖改變對北政策為「和平與繁榮政策」（Peace and Prosperity Policy），實仍續行「陽光政策」，主張和平解決北韓核武問題。⁹³ 南韓外交通商部長尹永寬（Yoon Young-Kwan）也在 3 月 21 日說：「北韓核武問題應以外交和平方式解決」。⁹⁴ 盧武鉉在總統就職時曾提出南韓處理北韓核武危機的基本原則：（一）不能容忍北韓開發核武；（二）堅持對話談判和平解決；（三）南韓應與美、日、中、俄密切合作。⁹⁵ 朱松柏分析金大

⁹² 朱松柏，〈北韓發展核武與東亞區域安全〉，朱松柏編，《新世紀亞太情勢與區域安全》（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2003 年），頁 14。

⁹³ 因金大中執政推行陽光政策，但卻得不到北韓方面的善意回應，導致在野黨對「陽光」一詞有負面印象，盧武鉉更改名稱是為爭取更廣大的支持。請參閱：林秋山，〈盧武鉉執政後的南韓〉，《展望與探索》，第 1 卷，第 1 期，2003 年，頁 3。

⁹⁴ 楊紅梅，〈核危機下的朝韓交流與合作〉，《社會觀察》，第 1 期，2004 年，頁 23。

⁹⁵ “Address by President Roh Moo-Hyun at the 16th Inaugural Ceremony,” Cheong Wa Dae Office of the President, Republic of KOREA, February 25, 2003. <<http://english.president.go.kr>>

中與盧武鉉的言論，認為實際上南韓在朝核問題上一反過去與美國同步走的立場，期望能走自己的路。盧武鉉強調：「韓國不應盲目跟隨美國，在處理朝核問題方面，美國採取任何措施都應首先尊重韓國的意見。」他反對圍堵策略，曾表示攻擊北韓可能引發戰爭吞噬整個朝鮮半島。盧武鉉政府還曾反對將北韓核武問題送交安理會處理，認為除中（共）、俄不會支持外，此舉只是徒然刺激北韓而已。⁹⁶ 朴永浩（Park Young-Ho，譯音）觀察到南韓與美國在對北韓的認知、政策途徑、政策順位皆不盡相同：相較於美國對北韓領導者的不信任，對其核武動態的置疑，南韓相信平壤正試著以務實的政策去穩定政權、恢復經濟；相較於美國要求先棄核再考慮援助，南韓重視兩韓關係，相信只要提供援助助其改善經濟，北韓就會放棄她的計畫；相較於美國視安全為主要議題，南韓將兩韓交流、互信建立，以及和平機制視為優先議題。⁹⁷

為發揮主導的作用，南韓不但維持與北韓的交流，且主動提出危機解決方案。2003年3月10日北韓再度發射飛彈後，南韓仍然表示將向北韓提供糧食援助，雙方將就農業合作問題舉行會談，幫助北韓進行農業開發。南韓也曾於2003年1月南韓曾提三階段解決方案；⁹⁸ 第三輪「六方會談」提出美國方案的補充措施，表示北韓若願意踏出棄核的第一步，南韓將對北韓支援糧食及能源。南韓積極的作為也的確有助於情勢的緩解。

⁹⁶ 朱松柏，〈北韓發展核武與東亞區域安全〉，朱松柏編，《新世紀亞太情勢與區域安全》（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2003年），頁14。

⁹⁷ Young-Ho Park, "Building a Solid Partnership: The ROK-U.S. Policy Coordination on North Korea," The Korea Institute for National Unification, eds., *Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula* (Seoul: The Korea Institute for National Unification, 2005), pp.104-108.

⁹⁸ 三階段解決方案的內容包括（一）北韓宣佈願意放棄核子計畫，恢復供應重油，以創造對話氣氛；（二）當事國進行對話，美國便以書面文件來確保朝鮮的安全和體制；（三）北韓透過雙邊對話返回《框架協議》。〈韓國提出初步方案〉，《新華每日電訊》，2003年1月7日，版4。

盧武鉉雖擔心局勢惡化，強調不能對北韓進行制裁，但也非常明白韓國在安全方面不能沒有美國。因此，雖然競選時主張駐韓美軍撤離，但當選後還是表示「即使兩韓統一後仍需美軍留駐」。盧武鉉並在 2003 年 3 月 13 日與布希總統通話後表示，南韓與美國達成以外交方式和平解決北韓核武問題達成一致意見。同時駁斥韓、美兩國之間存有分歧之說，強調南韓與美國兩國在對北韓政策上並不存在分歧。美軍的存在有助於對北韓發揮軍事嚇阻的效果，且也可用以牽制崛起中的中共、邁向普通國家的日本，維持與美國的同盟關係仍為南韓最佳選擇。⁹⁹

兩韓之間雖有民族情感作為關係的聯繫，然而兩國之間的矛盾依舊存在。對伊拉克的派兵問題為兩韓的最大歧見。南韓外交通商部部長尹永寬於同月 26 日前往華盛頓與美國務卿鮑爾舉行會談，共同謀求促使北韓回到談判桌上方案，並就南韓決定派兵參加對伊作戰向美通報。北韓對於南韓決定派兵支援美國對伊作戰表示不滿，宣佈將原訂 4 月 26 日在平壤舉行的南北韓經濟合作會議延期。此例顯示南韓對於美韓同盟的重視，也讓人了解到兩韓之間仍存有根本性的問題。

史奈德（Scoot Snyder）認為，南韓在朝核危機當中並未有太多選項。南韓若想要在核武危機中有所突破，必須加強與中共的合作，一方面可以發揮中介角色的作用，尋求危機的解決，另一方面還可以牽制美國。不過南韓在美韓同盟下，必須善盡盟國義務，與北韓的關係並未提供足夠的誘因而斷絕與美國的同盟關係，而與中共的合作具有相當的風險，南韓最終還是要選擇維持美韓同盟的存在，重視對美國的政策協調。¹⁰⁰ 因此，在美韓同盟的架構之下，南韓必須站在美國一側，斟酌同盟利益與自身利益，爭取以外交手段和平解決危機，無疑是南

⁹⁹ 朱松柏、李明峻，〈朝鮮半島情勢與亞太安全：理性計算的不理性遊戲〉，朱松柏編，《新世紀的中國大陸與東亞》（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2004 年），頁 74。

¹⁰⁰ Scott Snyder, "South Korea's Squeeze Play," *The Washington Quarterly*, vol. 28, no. 4, 2005, pp. 93-106.

韓在其間所能選擇的最佳方案。

四 日本的政策與外交作為

2002 年朝核危機發生之前，日本與北韓在平壤進行高峰會談。金正日首度因綁架日本國民事件向日本首相小泉純一郎（Koizumi Junichiro）道歉，並誓言無限期凍結飛彈試射活動；日本則在《日朝平壤宣言》中為殖民地佔領行為向北韓致歉，同時表示願提供經濟援助。¹⁰¹ 然而，這樣良好的氣氛卻在被綁架者回到日本後，日本政府迫於日本國內輿論的壓力下產生轉變。¹⁰² 北韓為求生存，在對日外交難以突破的情況下，將其目標轉向美國，打出核武牌，希望從中獲得利益。¹⁰³ 日本首相小泉純一郎對此表示：「我們希望北韓認真處理此事，以消除國際社會對他研製武器的懷疑。」¹⁰⁴ 內閣官房長官福田康夫則說：「兩國關係正常化的進程受到阻礙，今後的談判將會討論棄核問題。」¹⁰⁵ 可見日本在對北韓政策上已有轉變，小泉內閣無法獨立行動，必須重視國內及國際（尤其是美國）對核武問題的看法。

大致上來說，日本在朝核危機中與美國進行密切的合作，不但支持布希政府的多邊談判提案，在軍事上延續前次朝核危機的作為，逐步強化美日同盟。¹⁰⁶

¹⁰¹ 〈日朝平壤宣言〉，日本外務省，2002 年 9 月 17 日。〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/sengen.html〉

¹⁰² 2002 年 10 月 14 日，遭到綁架的 5 名日本國民獲准返日停留兩週，但日本政府在輿論壓力下於 24 日宣布這五名國民將不會返回北韓，北韓方面認為日本未履行承諾，引起兩國關係的緊張。

¹⁰³ 添谷芳秀，〈東アジア安全保障システムのなかの日本〉，添谷芳秀等編，《日本の東アジア構想》（東京：慶應義塾大学出版会，2004 年），頁 214。

¹⁰⁴ 〈日本、交渉を継続〉，《朝日新聞》，2002 年 10 月 17 日，版 4。

¹⁰⁵ 同前註。

¹⁰⁶ 請參閱：Ralph A. Cossa, “US-Japan Defence Cooperation: Can Japan Become the Great Britain of Asia? Should It?,” Michael H. Armacost and Daniel I. Okimoto, eds., *The Future of*

1997 年 9 月公佈《美日防衛合作指針檢討之完成》(Completion of the Review of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation) 後，日本逐步建立對「周邊有事」的因應機制。¹⁰⁷ 2002 年朝核危機產生後，日本國會於 2003 年 6 月通過「有事三法」，以規範日本受到他國武力攻擊時以自衛隊為中心的因應方針，進一步突破「專守防衛」的概念。¹⁰⁸ 2004 年的《防衛計劃大綱》直接指出日本應注意作為不安定因素的北韓所帶來的威脅。¹⁰⁹ 日本防衛廳更持續推動修改自衛隊法，目的是為了在必要的情況下能夠採取「先制攻擊」的方式因應。另外，日本也成為美國在 2003 年 5 月所提出的 PSI 成員國，在目前為止至少已參與七次重要聯合演習。¹¹⁰

北韓過去即有飛彈試射的紀錄，而 1998 年 8 月 31 日飛越本州上空的大浦洞一號飛彈是最令日本震驚的一次。¹¹¹ 此舉證明了北韓已具備涵蓋日本本土的載

America's Alliances in Northeast Asia (Stanford, CA: Asia-Pacific Research Center Publications, 2004), pp. 91-104.

¹⁰⁷ 1999 年 4、5 月，日本眾、參兩院通過與《日美防衛新指針》配套的法律，即《周邊事態法案》、《自衛隊法修正案》、《日美相互提供物品勞務協定修正案》。其後通過的《周邊事態安全法》對「事態」的定義，除了對日本直接的武力攻擊之外，還包括「周邊」地區如有戰亂或大規模難民潮發生，足以影響日本的和平與安全，自衛隊也可依法採取行動。〈周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律〉，日本防衛廳，2000 年 12 月 6 日。〈<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO060.html>〉

¹⁰⁸ 岡本篤尚，〈自衛の論理と安全の暴走〉，《法学セミナー》，第 7 期，2002 年，頁 72。

¹⁰⁹ 〈平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，日本防衛廳，2003 年 12 月 10 日。〈<http://www.jda.go.jp/j/defense/policy/17taikou/taikou.htm>〉

¹¹⁰ 日本於 2004 年 10 月主辦武士團隊 (Team Samurai) 演習，其他正式參加的演習有：2003 年 9 月的「太平洋保衛者」(Pacific Protector) 演習，2004 年 9 月的「防擴散安全倡議競賽」(PSI Game) 演習 2005 年 8 月的「深匕」(Deep Sabre)，2005 年 10 月的「防擴散安全倡議競賽 05」(PSI Game 05)、2005 年 11 月的「探察席米斯」(Exploring Themis)。〈拡散に対する安全保障構想〉，日本外務省，2005 年 11 月 28 日。〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku_j/psi/psi.html〉

¹¹¹ 各大報如朝日新聞、讀賣新聞都開始製作相關特集。日本國內輿論對此一問題進行論戰，焦點匯聚於日本的空防問題。武貞秀士，〈韓国・北朝鮮の政治・外交・国防の中期的

具，日本為因應威脅早已有意研發導彈防禦系統。¹¹² 在北韓核武危機發生後，此一威脅更顯嚴重，日本防衛廳 2003 年 2 月 13 日指出：「北韓開發核武不單單是為了恐嚇，而是正在真正進行開發」，故計畫購買美國的兩階段導彈防禦系統。為解決導彈防禦系統可能抵觸和平憲法的問題，日本還開始進行修憲的準備。¹¹³

日本還展開其他強硬的因應作為。2003 年 3 月北韓向日本海發射飛彈後，日本防衛廳隨後表示，東京方面正考慮加強日本的飛彈防禦能力，決定向日本海域派出軍艦，¹¹⁴ 並稱若北韓再發射彈道導彈將對其施以經濟制裁。¹¹⁵ 7 月撤回向美英等軍隊提供支援的軍艦，以加強日本近海的警戒活動。¹¹⁶ 3 月 28 日首次發射間諜衛星，據信其目的是為了監視北韓的軍事活動。¹¹⁷ 2004 年日本眾議院於 2 月、6 月先後通過《外匯及外國貿易法修正案》、《禁止特定船舶入港特別措施法案》限制北韓匯款及船隻出入，用意在於對平壤政權造成壓力。¹¹⁸

展望と日本の防衛政策への示唆》，《防衛研究所紀要》，第 2 卷，第 1 期，1999 年，頁 105。

¹¹² 朱松柏，〈北韓的飛彈外交與亞太安全〉，《問題與研究》，第 39 卷，第 2 期，2000 年，頁 8。

¹¹³ 不過日本一連串的舉動也讓周邊國家感到威脅，中國大陸學者就從戰略的角度，認為日本根本就是藉藉此成為正常國家，走向政軍大國。請參閱：巴殿君等，〈日朝關係與朝核問題〉，《東北亞論壇》，第 14 卷，第 2 期，2005 年，頁 42。

¹¹⁴ 〈日本將在近期內再增派 2 艘驅逐艦至朝鮮海域〉，南方網，2003 年 3 月 16 日。〈<http://www.southcn.com/news/international/zhuanti/nuclear/jp/200304221363.htm>〉

¹¹⁵ 〈日本稱如果朝鮮發射彈道導彈將對其施以經濟制裁〉，南方網，2003 年 3 月 14 日。〈<http://www.southcn.com/news/international/zhuanti/nuclear/jp/200304221361.htm>〉

¹¹⁶ 〈日本決定撤回援美宙斯盾艦〉，南方網，2003 年 7 月 4 日。〈<http://www.southcn.com/news/international/zhuanti/nuclear/jp/200307040029.htm>〉

¹¹⁷ 〈日本確認於 9 月 10 日發射第二對監控朝鮮的間諜衛星〉，南方網，2003 年 7 月 23 日。〈<http://www.southcn.com/news/international/zhuanti/nuclear/jp/200307240018.htm>〉

¹¹⁸ 〈外國為替及び外国貿易法の一部を改正する法律〉，日本眾議院。〈http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/15920040216001.htm〉；〈特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法〉，日本眾議院。〈http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/

由於國內人道主義及對北韓恐懼感高漲，這些作法在當時的國會中獲得大部分政黨的同意，雖然日本立法斷絕境內對北韓資金與糧食的援助可產生相當之作用，¹¹⁹ 但在中共與南韓不願配合的情況下，單方面的制裁措施實際上難收其效。¹²⁰ 小泉內閣也明白若朝鮮半島發生戰事日本將連帶受害，故並不全然贊成美國的經濟制裁及武力解決方案。小泉曾表示：「最終目標是和平解決朝核問題，我們應該沿著這一目標傾注全部的努力。」，主張能用外交手段來解決才是上策。2003年1月的《日俄行動計畫》及4月日本外相川口順子(Kawaguchi Yoriko)訪問時，都表示循外交途徑解決的重要性。日本學者小此木正夫(Okonogi Masao)認為，面對這些問題，日本必須透過高層直接溝通及多邊會談，在北韓的安全與經濟問題獲得保障的情況下才能解決。¹²¹

關於日本對朝核危機的政策立場，可以從第四輪「六方會談」日本代表團團長佐佐江賢一郎(Sasae Kenichiro)的基調演說中得到全貌。佐佐江賢一郎強調，日本參與會談的方針是在《日朝(北韓)平壤宣言》的基礎上，透過「六方會談」及雙方的直接接觸，解決核武、導彈、綁架等問題，在東北亞和平穩定的形勢下，實現兩國關係正常化，而解決懸案與關係正常化是兩國的共通利益。¹²² 不過，

15920040618125.htm>

¹¹⁹ 市村眞一〈激変するアジア情勢と中国および日本の国家戦略〉《東アジアへの視点》，第15卷，第4期，2004年，頁66。

¹²⁰ 伊豆見元認為，中共與南韓對北韓的貿易量遠超過日本，他們對北韓秘密支援重油、提供糧食，若不能協調各國立場，所謂的制裁僅僅是表面的姿態，毫無實質作用；另外，北韓尚有第二經濟管道，藉由偽鈔、毒品、導彈、生化武器賺取大量資金，僅制裁措施顯然無法對症下藥，應以對話與壓力並重的方式因應。請參閱：伊豆見元，〈北朝鮮への真の圧力は何か：国際的制裁の道を閉ざすな〉，《中央公論》，第2期，2005年，頁148-153。

¹²¹ Okonogi Masao, "Dealing with the Threat of a Korean Crisis," *Japan Review of International*, vol. 17, no. 2, 2003, p. 85.

¹²² 〈第4回六者会合：佐々江大使による基調発言要旨〉，日本外務省，2005年7月27日。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/6kaigo4_kh.html>

在 2006 年 2 月舉行的兩國會談中，日本強調「不先解決綁架、核武、導彈懸案就不發展關係正常化」，但並未獲得北韓的公開回應，關係亦未有具體進展。¹²³ 學者重村智計（Shigemura Toshimitsu）更指出日本在核武問題解決之前，即使解決綁架問題也難以與北韓進行經濟合作，因為這不但與其政策相違，美國方面更不會讓日本率先與北韓進行經濟合作。¹²⁴

在日本的朝核政策中，綁架問題甚為關鍵，不過北韓並不願意讓綁架問題進入「六方會談」的議程中，還曾指責日本將綁架問題置入「六方會談」是有意阻礙會談的進行。其他各國也希望該問題能在「六方會談」以外的地方討論，並不支持日本的想法。現在能夠探討該問題的場域僅限於日本與北韓的雙邊會談中，日本希望透過「六方會談」一併解決該問題的想法可能難以實現。

五 俄國的政策與外交作為

普丁（Vladimir Putin）總統上台後，在《俄羅斯聯邦外交政策構想》的綱領文件下，對過去的全方位外交提出修正，雖將政策目標收縮，但仍顧及核心利益的保障，以達成目標與手段的平衡，並塑造俄羅斯的大國地位及影響力。¹²⁵ 朝鮮半島迫近俄國遠東地區，又為國際政治熱點，自是施行政策的重要場域，維持該地區的地緣政治利益就為其亞太政策的要務。¹²⁶ 從戰略層面來看，為了大國

¹²³ 日本外務省軍縮不拡散科学部編，〈日本の軍縮・不拡散外交：平成 18 年〉，日本外務省，2006 年 3 月，頁 23。〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gun_hakusho/2006/index.html〉

¹²⁴ 重村智計，〈日本の北朝鮮政策と六カ国協議〉，《問題と研究》，第 33 卷，第 7 期，2004 年，頁 78-79。

¹²⁵ 連弘宜，〈世紀之交的俄羅斯東亞政策：析論俄中兩國「戰略協作夥伴關係」之運作現況〉，發表於「第三屆國防戰略與台海安全學術研討會」，國立中興大學國際政治研究所主辦，2005 年 11 月 4 日，頁 5、10。

¹²⁶ 俄國在亞太政策的要務有二：確保俄國遠東地區的地緣政治安全；發展西伯利亞地區與遠東地區的經濟。許志新，〈俄羅斯的亞太政策〉，《國際政治》，第 5 期，2005 年，頁 36。

地位的恢復，俄國必須在該區域有所作為，首要目標是確保對半島事務的影響力，並使其不會朝向有礙俄國利益的方向發展。¹²⁷

學者指出，普丁的朝鮮半島政策有其雙元性：同時追求經濟成長與安全保障；同樣重視雙邊關係與多邊機制；增強與中共戰略夥伴關係的同時，也與美國合作；最終目的是要擴大區域影響力在全球居領導地位。¹²⁸ 俄羅斯科學院世界經濟與國際關係研究所教授費多羅夫斯基（Alexander Fedorovskiy）認為，俄國的朝鮮半島政策在政治上與南韓發展戰略夥伴關係，與北韓進行對話交流，並支持各國與北韓建立或發展關係；在安全上反對以核武為主的大規模破壞性武器的擴散，支持「六方會談」成為安全與政治議題的區域對話機制，並尋求兩韓的和平共存及朝鮮半島的整體安全。¹²⁹ 在朝核危機下，俄國的朝鮮半島政策首重半島非核化，但必須以和平對話方式處理，重視北韓的安全保障。俄國也相當重視與北韓的關係，不過在「六方會談」之中仍會重視與大國之間的協調，藉以提升影響維護利益，才能掌握參與半島事務的契機。

從朝核危機後俄國官方立場來看，俄國對朝核問題首要立場是堅持朝鮮半島無核化，支持有助於朝鮮半島無核化的協議，不贊成施壓或動武的解決方案。¹³⁰ 國防部長伊萬諾夫曾表示，要解決朝核問題，北韓必須回到核不擴散制度內，將

¹²⁷ 〈不同的國家，共同的任務：俄羅斯與亞太經濟組織的合作前景〉，《國際先驅導報》，2003年10月20日，版8；許志新，〈普京時期俄羅斯對外戰略解析〉，《俄羅斯東歐中亞研究》，第3期，2004年，頁50-57。

¹²⁸ Seung-Ham Yang, Woosang Kim and Yongho Kim, "Russo-North Korean Relationship in 2000s: Moscow's Continuing Search for Regional Influence," *Asian Survey*, vol. 44, no. 6, 2004, pp. 794-814.

¹²⁹ Alexander Fedorovskiy, "The North Korean Nuclear Crisis and Russia," *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 14, no. 1, 2005, p.80.

¹³⁰ 齊藤元秀，〈ロシアの国際環境とプーチン外交〉，《外交フォーラム》，第2期，2005年，頁32。

核設施置於國際原子能組織的監督之下，也才能獲得安全的保證。在 2003 年 5 月與中共共同發表的《中華人民共和國與俄羅斯聯邦聯合聲明》中也明確表達此一立場。¹³¹

俄國還認為，朝核問題應透過政治談判來解決，反對經濟制裁與武力措施，並建議提供北韓安全保證來解決朝核危機。俄國外交部長伊萬諾夫 (Igor Ivanov) 指出：「俄羅斯始終主張政治解決朝鮮半島問題。」「應當實行對話方式」「談判的形式要由談判各方來選擇」。2003 年 6 月 18 日俄國副外交部長費多托夫 (Yuri Fedotov) 表示：「對北韓實行聯合制裁是不適宜的。」，並認為對北韓的制裁只會招致反效果，俄國主張全面解決朝核問題，既確保朝鮮半島無核化、遵守《核不擴散條約》等有關的國際公約、協定，又保證北韓在內所有相關國家的安全，並尋求解決北韓的經濟及人道問題。普丁總統也曾數次表示將與相關國家解決危機，並主張應給予北韓安全保障，不能將北韓趕到牆角，激化問題。¹³²

俄國在半島的經濟、政治力量較為不足，且受到其他大國的牽制作用較受到限制。¹³³ 過去主動提出解決方案，但都未能實現。¹³⁴ 俄國之所以能進入朝鮮半島的多邊會談，最大的原因在於與北韓的關係。2003 年初，副外長洛修科夫

¹³¹ 「雙方主張保障朝鮮半島無核化地位，遵守不擴散大規模殺傷性武器制度，同時保障朝鮮民主主義人民共和國（北韓）的安全，並為其社會經濟發展創造有利條件。」〈中華人民共和國與俄羅斯聯邦聯合聲明〉，中華人民共和國外交部，2003 年 5 月 28 日。〈<http://www.mfa.gov.cn/chn/wjb/zzjg/dozys/gjlb/1706/1707/t24245.htm>〉

¹³² 劉清才，〈俄羅斯總統普京的朝鮮半島政策與朝核立場〉，《東北亞論壇》，第 13 卷，第 1 期，2004 年，頁 28-31。

¹³³ 陳峰君等，《亞太大國與朝鮮半島》（北京：北京大學出版社，2002 年），頁 263-268。

¹³⁴ 俄國總統普丁特使，副外長洛修科夫於 1 月 20 日訪問平壤提出一項方案：（一）先返回《核不擴散條約》；（二）各方提供安全保障；三、提供人道經濟援助。但與北韓希望美國直接確保其安全、採取「同步行動」的想法有所差距。在 2003 年 8 月首輪「六方會談」開始前俄國也提過體制保證書面化，也在北韓對美信任不足的顧慮下被拒絕。

(Alexander Losyukov)訪問北韓，提出解決朝核危機的建議。¹³⁵ 據俄國官員透露，俄國曾拒絕接受美國關於譴責朝核問題的聲明草案。¹³⁶ 後來，北韓願意參與多邊會談並支持俄國參加的訊息就是透過俄國方面來傳達的。另外，聯合國安理會常任理事國的特殊地位、地緣軍事大國的身分，加上與南韓關係的改善與發展，也為俄國介入半島事務增添更多籌碼。俄國與北韓的關係在「六方會談」召開後，由於俄國與北韓政治立場接近以及兩國在經濟上具備互補性，在俄國防止中國影響力過分滲透的考量下，兩國的合作範圍與程度更有提升。¹³⁷ 不過，俄國不願單獨成為北韓的安全保證人，因為這將會在「六方會談」中出現「俄國加北韓」的「二對四」直接與美國作對的局面，並不符合俄國的利益，與大國一起合作才是比較有利的選項。¹³⁸ 關於各國對朝核危機的基本立場，請參照下頁表 3-2。

¹³⁵ 一是半島非核化，二是對北韓的安全保證，三是提供北韓人道與經濟援助。〈俄想為朝鮮問題使勁〉，南方網，2003年6月25日。〈<http://www.southcn.com/news/international/zhuanti/nuclear/ru/200306250646.htm>〉

¹³⁶ 〈俄羅斯拒絕接受美國關於譴責朝核問題的聲明草案〉，南方網，2003年7月3日。〈<http://www.southcn.com/news/international/zhuanti/nuclear/ru/200307030796.htm>〉

¹³⁷ アレクサンドル・ウォロンツォフ (Alexander Vorontsov)，〈ロシアが促進する北朝鮮の改革・開放〉，《世界週報》，2004年11月2日，頁24-26；アレクサンドル・ウォロンツォフ (Alexander Vorontsov)，〈核問題解決のキーマンはロシア：ソ連時代より良好な両国関係〉，《世界週報》，2004年11月4日，頁12-15；木村汎，〈プーチン外交：その特質と適用〉，《国際問題》，第531期，2004年，頁45。

¹³⁸ ワシーリー・ミヘーエフ (Vasily V. Mikheev)，〈ロシアの北東アジア政策〉，《外交フォーラム》，第2期，2005年，頁38。

表 3-2：各國對朝核危機的基本立場

國家	基本立場
美國	<ul style="list-style-type: none">- 北韓立即承諾棄核- 在北韓棄核前避免直接談判- 對北韓進行國際孤立
北韓	<ul style="list-style-type: none">- 發展核武是為維護國家尊嚴與安全- 主張核能和平利用與核武發展的分離- 危機需透過當事國直接對話解決
中共	<ul style="list-style-type: none">- 朝鮮半島非核化- 外交談判解決核武問題- 維持半島的和平與穩定
南韓	<ul style="list-style-type: none">- 朝鮮半島非核化- 外交談判解決核武問題- 與各國合作並發揮主導作用- 強調美韓同盟的重要性的同時也發展兩韓關係
日本	<ul style="list-style-type: none">- 朝鮮半島非核化- 外交談判解決核武問題- 強調綁架、核武及導彈問題先被解決才能進行關係正常化、經濟合作- 以美日同盟為政策軸心
俄國	<ul style="list-style-type: none">- 朝鮮半島非核化- 外交談判解決核武問題- 給予北韓安全保障

資料來源：作者自製