《由北韓看亞太安全》座談會討論紀要

●李尚遠／記錄整理

與會者：

第一個問題想請李明峻教授與林正義所長回答。就剛才提到有關美日防衛新指針中的「周邊有事」。就日本的立場來看是否包括台灣？從美國的立場來看是否包括台灣？二、請教林秋山委員與陳明通副主委，據說北韓第二次的核武危機，是因為美國與南韓籌組一個協調委員會原本承諾要援助北韓興建兩座發電廠，後來爽約，所以北韓才會想發展核武。這其中又牽涉到我們，據說當時美國也有徵求中華民國援助興建發電廠，中華民國也承諾要贊助一億五千萬美元左右，後來因為中共反對，計畫就取消了，是否真有此事？

李明峻助理研究員：

我先就美日安保的問題做一個簡單說明：就美日安保來講，它的範圍當然不是只有台灣，還包括整個東北亞地區。其實，這整個是一個海洋勢力跟大陸勢力的折衝問題，造成今天朝鮮半島這種分裂的狀態，如同林秋山委員所提到的，這是海洋勢力與大陸勢力的一種平衡，如果這個現狀被破壞，整個東北亞的局勢都會發生影響。

從國際法來講，兩個國家的條約不能規範第三國的領土，無論台灣是一個獨立國家或是中國的一部分，都不是美國或日本的領土。所以美日安保條約並不能規範台灣，但台灣海峽是公海，因此美日安保的防衛線，是以保衛台灣海峽的航行安全做前提。所謂「周邊有事」的「周邊」是一個地理概念，並不是一個明確的地域。若中國發展核子潛艇或航空母艦，在美日目前衛星聲納的防衛來講，台灣海峽北部或南部巴士海峽一帶，會很容易出現漏洞。所以整個衛星防衛網，沒有包含台灣南北兩面以及東部（事實上，現在大部份的日本油輪都是走東部海線，不是台灣海峽），會出現無法有效地全面防衛的問題。

林正義所長：

在地圖上，朝鮮半島跟日本的距離，若從本州來看是相當近，不過再怎麼近也比不上日本最南邊領土與台灣東部的距離。「周邊有事」對日本而言，不是地域而是事態，其中包括六種事態，但日本不願意明確把台灣包括在周邊有事的範圍裡。我

們可以從過去的「遠東有事」來看，「遠東」指的是菲律賓群島以北的海域，其實也和周邊有事相同，只不過日本不願意公開明講包括台灣。儘管如此，當朝鮮半島或台灣出現危機時，美國跟日本按照周邊有事，有很多必須一起合作的因應措施，其中包括雙方如何因應台海危機、或朝鮮半島情勢，同時也含括日本如何提供美軍後勤的資源，包括醫療、情報、設施使用等問題。

林秋山監察委員：

我對朝鮮半島的核武危機提出一點說明。韓國在1986年漢城亞運、1988年漢城奧運，成功舉辦兩次大型國際活動後，它的國際地位提高很多；接著又跟東歐國家、蘇聯、中國大陸先後建立外交關係。在金泳三、全斗煥、盧泰愚執政時，他們喊出一個口號，就是韓國在2000年以前一定能統一。雖然沒有說韓國如何統一，但意思是南韓會統一北韓。整個核武危機是從這時開始激烈，所以，北韓才會研究核武，以維護政權的延續。

北韓想以輕水式核能發電取代石墨式核能發電；國際間為提供援助，組織了「KEDO」——就是朝鮮能源開發組織，由南韓、美國、日本、澳洲和其它國家提供資金給北韓，蓋兩座輕水式核能發電取代石墨式核能發電廠。按照原本的計畫現在應已完工，但其工程進行並不順利；原因很多，一方面是北韓基本條件不夠，很多地方都要重新開始，因此耽誤工程的進度；另一方面，如果北韓情勢有一點變遷時，南韓、美國也會故意延誤工程，做為牽制。不過，這個工程還在進行，並沒有中止。

過去我們曾希望能加入KEDO組織，因為它也是一個國際組織。不過要加入，就要有貢獻；但是有沒有意義，需要多少錢？我並不清楚。

與會者：

前一陣子美國國務卿到北京訪問的時候，表示希望透過中國對北韓產生影響，可是中共則提出，希望美國減少對台軍售。最近政府得到的資訊是什麼？會採取什麼行動？

陳明通副主委：

美國對兩岸關係的政策，一向是三個公報加台灣關係法。台灣安全與兩岸情勢的和平穩定，本來就是他們所關心的。他們也一再保證不會犧牲台灣的安全利益。我想我們不需要推論到那麼具體，美國一再重申他們的政策沒有改變。

與會者：

一、俄羅斯對朝鮮半島的問題看法如何？如何因應？二、北韓會不會產生朝鮮族民族主義？

林正義所長：

俄羅斯的態度與北京的態度，可以做一個很好的對照。一般認為中共對北韓的影響力最大，包括糧食跟人員的援助。不過在北韓真正發生危機後，到平壤與金正日有較長時間對話的，是俄羅斯的副外長；在1月16日跟金正日進行了約六個小時的會談，俄羅斯的基本立場是主張雙邊、多邊同時進行，美國跟北韓必須要協商。不過俄羅斯在一個非常重要的投票案裡，還是支持北韓。在國際原子能機構裡，當討論是否要把北韓發展核子武器這個案子送到聯合國安理會時，俄羅斯跟古巴是投棄權票，但中國大陸是投贊成票。所以中國大陸在這個議題上，受到相當大的質疑，

中共主張美國跟北韓雙邊的談判，為什麼它在這個議案上投贊成票？就是希望國際原子能總署，把北韓發展核武的問題送到聯合國安理會去討論。

而俄羅斯主要的構想是，必須要有一整套的方案，包括美國繼續對北韓經濟援助、能源援助；另外，還要保證北韓的安全。所以，俄羅斯希望是由中國、俄羅斯跟美國，針對北韓核武的問題來加以處理。北韓安全的問題不僅靠美國書面保證，也讓中國和俄羅斯在競爭的過程中，更加確認和監督美國的承諾。不過，北韓也必須要向這三個國家承諾放棄核武的計畫。

對於有關朝鮮民族主義的看法，我完全贊成。因為這的確會讓我們看到，美國在處理朝鮮半島跟處理台海兩岸，有截然不同的反應。事實上，是北韓利用南韓，然後南韓內部也有很多反美的情緒，也反對美國對北韓進行軍事制裁。不只是盧武鉉，一直有個構想是要仲裁北韓跟美國。美國雖然認為南韓是一個受害者，但是南韓卻像一個第三者，要站在一個超然的地位。因此，美國對南韓的一些作法，事實上是有所不滿的；但在台海兩岸裡，有關於中共的威脅上，台灣跟美國，是站在比較一致的立場；不像南韓，對於南北韓之間的問題，很顯然跟美國之間出現越來越大的歧異。

林秋山監察委員：

我做簡單的補充說明，俄國對朝鮮半島的野心從未忘懷過。各位不曉得有沒有看「明成皇后」電視影集，王室遷移到俄國公使館去的那段故事，韓國歷史上稱為俄館播遷；戰爭也是這樣引起的。韓國的分裂則是因為俄國在雅爾達會議中提出的，這些事情可看出俄國對朝鮮半島的重視。

第二點，1996年柯林頓向金泳三建議建立朝鮮半島的和平機制，而舉行四邊會談時，韓國外長到莫斯科尋求俄國外長協助，俄國外長很明確表示，朝鮮半島的和平機制，不可把俄國排除在外。由此可知，俄國對北韓的態度。另外，北韓在情感上偏向中國，但在武器、國防裝備上則依賴俄國。北韓在核武爭議後跟俄國的關係，因為其在武器上依賴俄國，所以曾經破裂的關係很快就修復，就是剛才所提到的俄國副外長至北韓會談，同時也恢復過去廢棄的條約。

與會者：

我想歸納剛才一些講員的說法，大家都很關心北韓發展核武會影響到東北亞的安全，以及美國可能會透過多邊架構來處理北韓的議題。不過，我們最關心的還是台灣安全；雖然美國一再對台灣保證亞洲地區的安全，但是從剛才對北韓與亞太安全的分析，我們也知道要密切觀察它們未來的發展趨勢。那麼未來發展最有可能影響台灣，最大的是哪一方面？是軍事、政治，還是經濟？台灣的因應有什麼具體作法，還是我們僅限於觀察瞭解而已。

陳明通副主委：

後冷戰時期是所謂的「大國外交」，在美國所設定的多邊架構裡面，其實並沒有我們。在這種情況下，小國怎麼去尋求生存，當然要注意到在大國的交易裡，是否會損及我們的利益。另外，大國為什麼要在乎你的利益？因為我們有一定戰略的地位；我們的經濟、民主發展等，都是別人必須重視我們的領域。從這個角度來講，我們一方面要審慎觀察整個情勢的發展，另一方面我們當然有一定的存在價值，除

了過去所謂的傳統戰略地位，後來的經濟發展、民主化的成果，都是亞太地區相當重要的地位，我們可善加運用。

國際局勢當然很現實，而現實主義與理想主義之間向來有一定程度的交戰；不過現實主義對我們的衝擊，我們必須有所預防。持續的觀察瞭解並不是置身事外，而是在考慮整個國際大國外交互動的過程，有沒有損及我們的利益？我們有什麼樣的策略？如何在他們的策略裡，不僅不損及我們利益，也能創造一個雙贏的局面是更重要的。我剛才一再提到，我們本身的戰略地位，經濟的發展與民主化，這些價值不僅是從地緣政治的觀點，更從人文方面重新創造新的利益、新的戰略價值，我們可以好好去珍惜，善加利用的。

李明峻助理研究員：

最後做一個簡單的整理：一、針對北韓的問題，從歷史上來看，北韓一直從事著大國夾縫間的小國外交，一方面是大國外交間的一個籌碼，但另一方面它本身在大國間，如何玩兩手策略、如何折衷？這是我們所欠缺的經驗，這相當於泰國在東南亞國家中的地位。自十九世紀末期，韓國是在中日兩大國之間，在二十世紀初是在日俄兩國之間，現在二十一世紀則是在大國外交中；在這些情形下，一個小國怎樣扮演各種角色，然後在國內政治或經濟援助各方面，獲取利益，怎樣利用大國間的夾縫，巧妙地運用外交手法。所以，把北韓的核武或飛彈危機，想成是一種非常不理性的武力計算，我覺得是太低估北韓做為一個小國，幾百年來在大國夾縫間的一種外交策略的運用。當然，不能排除擦槍走火的可能性，但是我們對於這個問題並不能只以軍事上的安全危機來考慮外交上的策略。

二、在地理上，南北韓是一個海洋勢力與大陸勢力折衝的夾縫，台灣跟中國的問題也是一樣。在目前情況下，維持現狀仍將是各國最大的利益。北韓現在雖然有一千一百架戰鬥機，但三分之二以上都是五、六○年代的舊戰機。1999年6月的黃海大戰裡，它的海軍也顯現得老舊不堪。目前它最大的武器就是有一百萬的陸軍，以及核子武器、飛彈的問題。在計算中，如果北韓開戰，照目前的國際情勢來講，中共或俄羅斯顯然不可能為了它而跟美國作戰。所以，北韓的崩潰或戰敗是必然的，但是這個戰爭對日本、南韓或周邊整個損害也會非常大。當然，最好的方式是北韓不要輕舉妄動，不發生戰爭；繼續維持南北韓分離的現狀；而金正日在某種程度上也能維持政權的延續。

三、就美日韓而言，北韓這次的危機讓日本國內在危機意識上有所提高，所以國內在處理周邊有事的問題，或者南韓因為反美的問題、北韓的威脅，某種程度也會稍微降低對美軍移出朝鮮半島的壓力。

四、在軍售與軍備的問題上，其實投注越多的國防預算、購買越多的武器，會是越不安全。北韓如果發展核子武器，日本也跟著發展，或者美國更多的軍售，反而會造成整個地區的不穩定。事實上軍備軍售的增加並不代表安全或和平，反而是如何有效的運用現有的防衛系統，更能有效防備這些突發狀況。

五、從北韓九四年核危機、九六年台海危機，以及這一次的核危機，這些危機的出現，其實讓東北亞國家，包括美俄，在處理問題上越來越熟練。當然，國際政治是一個講究現實、實力的一個環境，但在

某種程度上，隨著危機處理的熟練，不論是公開或地下的各種管道，會讓危機的發生或危機的擦槍走火，慢慢減少盲動的可能性。

林正義所長：

北韓的策略是一步一步的從去年十月承認核武計畫沒有完全終止開始。包括退出跟美國的協議架構，退出核武不擴散條約、國際核子能總署，到必要時要停止1953年的停戰協定止。

從去年十月開始就可看到這些相關國家，南韓、日本、中國大陸、美國都在針對北韓，如何做危機因應。我覺得台灣雖然地理鄰近，不過直接的衝擊並比不上這幾個國家。不管是美國、日本、南韓跟北韓、中國大陸，到目前為止都不滿意自己的危機處理。我們可以看到，幾乎沒有國家、媒體或政府對北韓局勢的處理，認為是朝著已經加以嚇阻的方向發展。甚至包括北韓本身，它一再試探，包括試射飛彈，但對平壤來講，它所要的目的乃直接跟美國的雙邊對話，還是沒有達到。假如情況還是這幾個國家都沒有辦法滿意的話，對台灣來講，保持對於各種資訊跟情報的蒐集，做出正確的判斷，是最重要的。

如果北韓有一些粗糙的核裝置，雖然還不是真正的核武器，但北韓最終的目標是，即使它擁有核子武器，但還是繼續不公開承認擁有核子武器。在這種情況下，我相信這個危機還會持續一段時間，不是在幾個禮拜或幾天就可以解決。從去年十月一直到今天，這幾個國家還是持續關切這個議題，而聯合國安理會已經交給專家小組去因應北韓的危機。台灣也注意到這個議題，因為這牽涉到好幾組雙邊關係，直接跟台灣有關的就是飛彈防禦問題，以及台灣跟北韓的雙邊關係。假如要用國際架構處理北韓問題，毫無疑問地，台灣也不能被排除在這個架構外。除了這幾點之外，我很難想到台灣能夠針對北韓有一個比美國、日本、南韓或中國更好的危機處理策略。

林秋山監察委員：

我只有一句話，北韓兩千二百多萬人口，以它落後的經濟，為維繫政權的種種作為，比如主導整個兩韓的高峰會談，以致於今天這樣的情形來看，我覺得它的外交策略應該是成功的。因此，我們應該多加研究、觀察，做為參考。

郭建中所長：

三點補充。今天的討論會應該是認為美國會以外交手段跟和平方式處理北韓的問題。目前的現狀是這樣，未來還不是很清楚，如果從南韓跟美國還是堅持主張用外交和平手段來看，我個人的觀察是北韓核武的發展應該不會對台灣軍事安全構成影響；但後續應該觀察的是，未來如果北韓會有核子武器，而美國認為這會破壞亞太區域安全時，在多國的談判裡，其實還是只有中國大陸對北韓的影響最大。在此情況下，美國要怎樣運用中國的力量，相對的會影響到台灣的利益。所以，在政治戰略的角度上來講，雖然不會立即對台灣造成軍事或安全上的影響，但是對台灣後續政治上的權力跟利益，尤其在美國打中國大陸牌的時候，我們的權益有沒有受到損失？是後續觀察的重點。第二，這次的北韓危機，值得台灣思考的是危機處理；我主要是觀察南韓怎樣來處理北韓跟美國三角之間的關係。很有趣的是，韓國講話講得很漂亮，作法非常實務，為其利益考

量，雖然有所謂朝鮮族的情緒，南韓還是站在自己國家的安全與經濟範圍考量這些問題，這值得台灣參考。

在台灣、中國大陸跟美國這三角間，如果美國跟中國大陸發生衝突時，台灣應該扮演什麼的角色？美國跟中國大陸沒有衝突時，台灣應該要扮演什麼角色？韓國扮演的角色不一定是我們處理中國跟美國問題的範本，但是他們的經驗跟務實處理的作風，在語言上講得很漂亮，而且在國際宣傳上也顯現出是個愛好和平的國家，這是台灣可以藉這個危機處理學習的。

第三，上個禮拜我剛好在華府，跟美國華府一些智庫在談這些問題，他們認為台灣有個利基：當北韓用核子政治、飛彈政治要凸顯國際地位，甚至保衛主權、索取經濟利益時，台灣卻是一個民主化、現代化的國家，同時也持續發展經濟。在北韓自我塑造成一種具有武力野心的國家時，台灣如何在國際上塑造自己，向美國或向國際社會推銷自己，凸顯台灣是現代化、民主化、愛好和平、經濟發展很好的國家，是值得仔細思考的。

外國有事或朝鮮半島有事，並不代表台灣沒有凸顯自己位置跟國際地位的空間，這點提供各位參考。

陳明通副主委：

聽到學界各位前輩提供很多寶貴的資訊，這些都很值得政府部門參考。過去這一段時間，政府部門對北韓、伊拉克的問題持續觀察，考量因應的對策。剛剛郭教授所提到的最後這點，剛好可以做一個反差；北韓保衛政權時使用的方式，凸顯出我們和他們的不同，而可以顯示出我們的優勢——民主化的成果，用這種方式來行銷自己，更能夠獲得國際好感。基本上，怎麼去維持兩岸關係和平穩定、擴大交流，更能贏得掌聲。不同的國家有不同的國際架構格局，也有不同的對策，當然，除了思考北韓這些策略外，我們也要考慮到這些策略是不是會衝擊到我國的利益，這是政府部門一直持續在做的。

陳隆志董事長：

感謝每一位與談人、媒體朋友的參加。台灣堅持強調和平發展、推動民主、保障人權的立場，對於無法控制的事情要密切注意，而可控制的事情就要好好去做。◎