

北韓核武危機與美中關係

● 裘兆琳／中央研究院歐美研究所研究員

2017年3月15～19日，美國國務卿提勒森（Rex Tillerson）首度訪問日、韓、中三國。提勒森在日本表示，二十年來美國對北韓之政策已「失敗」，美國提供了13.5億美元的援助，卻無法阻止北韓發展核武及飛彈，未來必須採取「新對策」。¹日本《產經新聞》電子報「zakzak」報導，美國已擬出一套對北韓先制攻擊的「X-Day」計畫，其中包括「斬首作戰」及「限定轟炸」，且已準備妥當。²

3月18日，提勒森在南韓首爾表示，如果北韓把武器計畫的威脅提高到無法接受的程度，美國可能被迫對北韓採出先發制人的軍事行動，並且明言以談判解決問題和等待北韓政權崩潰均非選項，對北韓「戰略忍耐」（strategic patience）政策已結束，美國拒絕與北韓就凍結核武及飛彈計畫展開談判。提勒森並呼籲中國別再反對薩德，表示「中國對南韓的經濟報復既不恰當，又令人困擾」。³

國務卿提勒森在北京表示，北韓緊張關係已到「危險層級」（dangerous level），美中承諾盡其所能地阻止任何形式的衝突爆發，雙方合作說服平壤「修改路線並離開發展核武的道路」。中共外長王毅敦促美國冷靜，並表示北韓核武問題的本質為「北韓與美國雙方的矛盾」，最重要的原則就是不論出現什麼情況，都須堅持以和平外交手段解決問題，希望找到復談的辦法。⁴

美國總統川普則於3月17日在推特發文指出「北韓的表現非常差，玩弄美國多年，而中國沒幫什麼忙（China has done little to help!）」。川普政府上任二個月來，在經濟、外交、內政與軍事上推出多項不同以往政策，但對東亞安全而言，目前沒有比北韓發展核武與美、中、朝如何應對更具重要性，本文將以此為重心，分析背景並展望未來。

壹、北韓發展核武新進展

北韓於2016年1月6日和9月9日分別進行第四次以及第五次核試，2016年至少進行了二十次以上的飛彈試射。聯合國安理會於2016年3月2日和11月30日通過第2270號和第2321號決議，譴責北韓進行核試驗，要求北韓放棄核武器和導彈計畫，並決定對北韓實施制裁。

2016年8月24日北韓首度成功發射了「潛射彈道飛彈」（submarine-launched ballistic

missile，簡稱SLBM），射程五百公里，落入了日本海，當時南韓與美國正舉行聯合軍演（8月22日至9月2日），北韓並威脅將採取「先發制人之核武攻擊」（preemptive nuclear strike）。⁵過去分析家預測北韓要發展「潛射彈道飛彈」仍有多年，但此次成功的試射，已將時程提前，其射程雖未達二千至二千五百公里，未能直接影響美國本土，但是對南韓與日本之威脅日增。

2月16日是北韓已故領導人金正日的誕辰紀念日，日美韓皆預期金正恩可能進一步實施軍事挑釁，果如所料，2017年2月12日當美國總統川普與日本首相安倍進行「高爾夫球外交」同時，北韓朝日本海試射彈道飛彈，飛行了五百公里之後墜入日本海，但未進入日本專屬經濟海域。川普表示美國「百分百支持日本」。這是川普就任美國總統以來，北韓首度試射彈道飛彈，挑釁意味濃厚。

一個月不到，北韓在3月6日竟又發射四枚飛彈，其中三枚落入日本專屬經濟海域附近，射程一千公里，此一新的進展顯示北韓核武的威脅進入新階段。北韓《中央通信社》報導，此舉是為打擊日本美軍基地所做的訓練演習。3月1日美國與南韓部隊展開「鵝鷹」（Fool Eagle）聯合演習，13日又啟動代號「關鍵決斷演習」（Key Resolve 2017）。

3月10日，南韓憲法法院以八票全票通過裁定彈劾成立，朴槿惠下台，南韓將在5月9日進行大選，在此空窗期間，北韓在飛彈試射有新的進展，東亞緊張局勢升溫。

提勒森訪問中國期間，北韓國營媒體《朝中社》（KCNA）3月19日報導，金正恩18日在東倉里火箭發射場視察了新型高推力火箭的地面測試，並對結果感到滿意。⁶金正恩暗示北韓將以此型火箭發射長程飛彈，北韓完成高推力火箭引擎測試，火箭引擎可以簡單地改裝為飛彈推進器。金正恩想要提醒美、中正視其核武能力。

國務卿提勒森結束亞洲行之後，3月22日北韓再度試射飛彈，但是並未成功。根據觀測衛星照顯示北韓似乎正準備第六次的核武試爆，而且規模可能是上一次的數倍以上。4月15日是金日成的生日，屆時北韓是否有動作，眾所矚目。

貳、北韓的盤算

金正恩在2017年元旦發表談話，指出北韓洲際彈道飛彈（intercontinental ballistic missile，簡稱ICBM）試射已進入收尾階段。金正恩指出北韓擁有「制服美國的核戰爭遏制」，如果美韓不停止聯合軍演，北韓將繼續加強「先發制人的打擊能力」。⁷在川普尚未就任美國總統前金正恩就迫不及待威脅核武攻擊美國，想要測試美國新任總統的意圖十分明顯。

北韓認為美韓軍演、美韓聯盟以及美國駐軍在南韓，皆代表美國的「敵對政策」（hostile policy），發展核武以及彈道飛彈計畫乃為自衛所需。平壤希望華府改變對北韓

的「敵對政策」，接受其為核武國家的既成現實，並希望和美國簽「和平條約」，終止美國和南韓的盟邦關係，美軍退出朝鮮半島。北韓認為其已是核武國家，「非核化」（denuclearization）不再是和美國討論的議題。

參、中共的角色

中共是北韓最大的貿易夥伴，占北韓七成的貿易，亦是其能源與糧食的主要來源。過去多年來中共十分擔心北韓若不穩，會造成大量難民湧入邊界，亦可能使美國勢力坐大。也因此，中共雖然同意聯合國對北韓的經濟制裁案，但卻有三項基本原則：「非核化」、「穩定」，以及「對話」。北京以北韓「穩定」優先「非核化」，以「對話」優先「制裁」與施壓，並且在落實制裁內容有所落差，美國認為中共並未傾全力協助制止北韓發展核武之問題。

與北韓對話但未見具體成果

此外，中共並扮演中間人的角色，2016年6月1日，中共國家主席習近平在人民大會堂與訪問北京的北韓勞動黨副委員李洙墉舉行會談，此為三年來的首次。習近平指出，「希望各方保持冷靜克制，加強溝通對話，維護地區和平穩定」，並強調要求朝鮮半島無核化的立場。李洙墉通報了5月北韓勞動黨七大開會的情況，並且轉達了金正恩希望修復因1月核試而冷卻的中朝關係。2013年2月北韓舉行第三次核試，三個月後派遣時任軍隊總政治局長崔海龍為特使訪問中方；同年7月，中國國家副主席李源潮訪問北韓，但皆未見具體成果。

北韓在2016年4月15、23、27、28日以及5月31日李洙墉訪中前夕，再度進行飛彈試射，6月1日，聯合國安理會強烈譴責北韓一系列試射飛彈的行徑，公開蔑視安理會決議，表達嚴重關切。李洙墉訪中之後朝鮮半島緊張情勢未見和緩。

面對北韓2017年2月12日的飛彈試射，中共於2月18日正式宣布停止進口北韓的煤炭，包括海關已接受申報但尚未辦理放行的煤炭，有效期至2017年年底。⁸ 2月23日，北韓官員則以「卑鄙」、「低級」、「隨美國起舞」等激烈言詞抨擊中國。雖然如此，北京仍願扮演中間人，邀請北韓外務省副外相李吉成於2月28日至3月4日訪問北京五天。

3月1日，中共外長王毅會見李吉成時表示，希望有關各方抓住機遇，化解挑戰，管控局勢，朝著實現朝鮮半島無核化和建構和平機制的目標作出新的努力。李吉成則表示，北韓願就朝鮮半島新情勢與中國溝通。但是李吉成才返北韓，3月6日清晨，北韓就試射了四枚飛彈。

金正恩同父異母的兄長金正男於2月13日在馬來西亞吉隆坡遇害。川普在競選期間曾表示有意與金正恩一起吃漢堡，但是在2月23日接受路透社來訪時，川普表示與金正恩會談為時已晚；如果中國有意願，便可「輕而易舉」解決核武問題。⁹ 中方則在次日表示北

韓威脅是「平壤和華府之間的問題」，盼相關各方承擔責任與中方共同推動朝鮮半島去核化。

未具體落實經濟制裁

中國大陸曾在2013年和2016年公布兩份禁止向北韓出口的物資清單；值得一提的是，中國公司「丹東鴻祥實業發展有限公司」卻不顧制裁，向北韓出口可用於生產離心機的氧化鋁，而離心機是生產濃縮鈾的必要工具。此一公司，並被質疑向北韓光鮮銀行提供財政援助，甚至設立空頭公司進行洗錢，2016年美國司法部已凍結該公司資產。¹⁰美國財政部表示，此次制裁是針對一個協助北韓核武擴散的公司，日後美國將會更嚴厲執行相關行動。根據估計，北韓的外匯來源有四成來自於六百家中國的公司。

除了北韓之外，伊朗試射飛彈，中國公司亦曾遭到制裁。伊朗於2017年1月29日試射中程彈道飛彈，引發美國嚴正警告，並祭出制裁。美國財政部宣布，新制裁的內容以現有涵蓋恐怖主義和大規模毀滅性武器的行政命令為基礎。首波制裁對象針對與伊朗飛彈計畫和提供恐怖組織武裝相關者，包括十三位個人、以及十二個企業或政治實體，手段包括資產凍結、旅遊禁令等。數天後，美國財政部宣布對伊朗進行制裁，制裁名單中，至少有二家中國企業及三位中國人上榜。¹¹

為了因應川普新政府日漸升高的壓力，2017年1月25日，大陸商務部、工業和信息化部、國防工局、國家原子能機構和海關總署聯合發布「增列禁止向朝鮮出口的兩用物項和技術清單」，並說明清單是根據聯合國安理會第2321號決議制定。大陸最新發布禁出口北韓清單列出的項目眾多，包括可用於開發核飛彈的物資和設備、與火箭或無人機有關的軟體、高速攝影機、潛艇、傳感器和雷射設備等。¹²

2017年3月16日，國務卿提勒森在日本時再度提醒，期待中國履行義務，全面執行聯合國安理會的相關制裁。

斡旋角色

2002年北韓發展核武問題再度浮上檯面，中共曾於2003年至2008年間，居中促成六輪「六方會談」，並分別在2005及2007年達成協議，北韓承諾最終停止核武計畫，但協議結果皆未落實，以失敗落場。也因此，2016年2月中共提出「和平協議」與「非核化」之對話同時並進，並要求恢復停滯多年的「六方會談」，但未被美國接受。

2017年2月17日，中共外交部長王毅在德國表示，「核武、制裁、再核武、再制裁」負面循環的狀況不應再繼續下去。中方認為應共同探索，並找到重啟談判的契機，回到談判桌。王毅認為美國與北韓是「最直接當事方」，有必要盡快做出政治決斷，中國願意繼續從中斡旋。3月8日，王毅提出北韓暫停核導活動，美韓也暫停軍演的「雙暫停」建議，¹³但是川普的政府並未同意，國務卿提勒森明白表示美國拒絕和北韓重回談判

桌。過去二十年美國的北韓政策既然以失敗收場，川普政府認為沒有必要再浪費時機與北韓談判，美國想要的是採新的方法，提勒森此次東亞行的重點就在和中、日、韓商討對策。

肆、美國與韓國加強力道反制北韓

為了反制北韓一意孤行，過去二年美韓加緊軍事演習，南韓並於2016年2月宣布關閉與北韓合作經營的開城工業區。2016年7月6日，美國國務院以及財政部，根據國會通過制裁法律，宣布包括金正恩在內之十一位北韓官員違反人權，凍結其財產，拒絕商業往來，施予進一步經濟制裁。¹⁴

2016年以來，脫北者絡繹不絕，其中包括情治單位的上校、曾是管理金正恩秘密資金的勞動黨高幹，甚至連看守北緯三十八度線的北韓士兵也投奔南韓，而最高階的當屬7月底脫北的前駐英國大使館公使太勇浩等人。在金正恩高壓之下，未來若有更多脫北的人潮，將對金正恩政權以及南韓政壇造成何種影響，眾所矚目。

為了因應北韓的挑釁，2016年7月8日，南韓與美國宣布將部署「戰區高空防衛系統」（THAAD，簡稱薩德）；7月11日，北韓宣布關閉和美國在紐約聯合國代表團的溝通管道。2017年3月7日，美、韓正式宣布搭載「薩德系統」二組發射架及部分裝備已於6日抵達南韓。將在南韓境內展開薩德的部署工作，最快4月便可正式服役。中共強烈不滿，揚言「一切後果，由美韓承擔」。

伍、中韓關係生變

儘管美國一再說明部署薩德並不針對第三方，但中共與俄羅斯一致反對薩德系統。2016年7月13日，南韓宣布將在星州郡（Seoungju）部署薩德系統，引起一些當地居民抗議，擔心健康以及環保將受影響。但是根據韓國民調機構Korea Research在2016年2月的調查，顯示七成以上的韓國民眾支持此項部署，反對的民眾不到三成。¹⁵為了嚇阻韓國部署薩德，中共祭出多項施壓南韓的手段，其中包括減少中國人民赴韓國旅遊，以技術方式拖延南韓貨品輸入中國等等。

2016年9月29日中共漁船進入南韓越界捕魚，南韓海警在攔截過程中投擲震撼彈，導致三名大陸漁民死亡。10月7日更發生一艘大陸漁船在南韓西北部海域撞沉一艘南韓海警快艇後逃逸的事故，韓中關係逐步生變。

2017年2月27日，南韓食品與零售集團樂天同意與南韓軍方換地，提供給駐韓美軍部署「薩德」飛彈防禦系統，中共隨即對樂天在大陸的公司進行拒買報復。中國國家旅遊局更下令自3月15日起，禁組南韓旅遊團。¹⁶

值得一提的是，中國青年網等媒體3月13日報導，中國去年1月在內蒙古部署了超地

平線雷達（Over-the-horizon radar）。為報復美韓部署「薩德」，中方近期二度部署了能夠覆蓋韓日全境、探測半徑達三千公里的天波雷達。中國新部署的雷達朝向日本東京方向，除北海道部分地區以外，日本與朝鮮半島全境均在探測範圍之內，超地平線雷達的電波還能夠捕捉到普通雷達難以探測到的隱身飛機。¹⁷根據南華早報報導，中共正考慮利用山東靠近南韓的地緣之便，部署能使薩德系統喪失攻擊力的雷達干擾裝置。中共前參謀部上校岳剛認為，「可以利用雷磁技術干擾薩德的功能」。¹⁸

陸、未來展望

川普總統認為如果中國有意願，便可「輕而易舉」解決北韓核武問題，但中國卻「沒幫什麼忙」。美國怪罪北京不幫忙，中方卻認為北韓核武問題的本質歸咎於「北韓與美國雙方的矛盾」。王毅駁斥美方指控中國沒有盡到責任之說，強調不應排除以對話與外交方式解決。王毅曾將北韓與美國比作兩組不斷加速，相向而行的列車，互不相讓，當務之急要做的就是同時煞車。¹⁹相對地，金正恩則怪罪美國的「敵對政策」，深信發展核武是其政權生存的必要，絕不放棄。美、中、朝三方皆怪罪對方，要處理北朝鮮發展核武的僵局並不容易。

國務卿提勒森此行提出的新對策包括不排除任何選項，其中包括軍事手段，並要求所有國家嚴格執行聯合國經濟制裁，此外，美國與聯合國亦可考慮採取其他的行動。美國希望北韓了解其必須發展核武的理由並不正確，要讓北韓知道發展經濟的最快方式是退出核武計畫，如果平壤不改變，未來會愈來愈困難。

總之，未來美方將運用各種經濟手段、外交、安全與軍事手段讓北韓感受壓力。美國想給北韓清楚的訊息，美國不想衝突，將給平壤時間，並希望此地區的國家一起協助，讓北韓改變方向。美國希望朝鮮半島非核化，但情況發展到要相互嚇阻，美國亦可能必須有所考慮。²⁰

川普上任以來在外交政策上有堅持，亦有妥協之處，但是其對北韓核武問題失去「戰略耐心」乃有目共睹。金正恩既然公開威脅核武攻擊美國本土和駐日本之美軍，美國不會坐以待斃，北韓3月6日之飛彈試射已進入日本專屬經濟區附近，誰知道下一次試射不會到達日本本土，美國採先制攻擊不是不可能。未來北韓繼續我行我素，發展核武，提升投射系統的能力，不排除美國將認真考慮先制攻擊之各種選項。

北京若不具體執行安理會制裁北韓或伊朗的相關決議內容，美國將進一步制裁中方不遵守聯合國制裁的公司。相對地，未來如果在中共努力下，北韓若暫停核武計畫及彈道飛彈試射，創造和美國談判的氛圍，北京若成為和平之促成者，將對區域安全、美中關係、兩岸關係有重大影響。

【註釋】

* 本文原發表於2017年3月23日國策研究院舉行之「川普新政對亞太局勢之影響」座談會，經更新內容發表於此。

1. Matt Rivers and Joshua Berlinger, "Tillerson promises new policy on North Korea after '20 years of a failed approach'," *CNN*, March 16, 2017, <<http://edition.cnn.com/2017/03/16/politics/tillerson-japan-north-korea/>>.
2. 〈提勒森：20年來 美對北韓政策「完敗」〉，《自由時報》，2017年3月17日，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1086508>>。
3. 李京倫，〈美國務卿：「不排除對北韓動武選項」〉，《聯合報》，2017年3月18日，<<https://udn.com/news/story/6809/2349645>>。
4. 〈王毅：希望各方冷靜判斷形勢，作出明智選擇〉，《中華人民共和國外交部》，2017年3月18日，<<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1446819.shtml>>。
5. "North Korea Submarine Fire Ballistic Missile," *BBC*, August 24, 2016, <<http://www.bbc.com/news/world-asia-37171608>>.
6. 周莉芳，〈金正恩宣稱擁有發射新火箭核心技術〉，《中央社》，2017年3月19日，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201703190011-1.aspx>>。
7. 〈詳訊：金正恩發表新年賀詞炫耀朝鮮核導能力〉，《韓聯社》，2017年1月1日，<<http://chinese.yonhapnews.co.kr/international/2017/01/01/0306000000ACK20170101002600881.HTML>>。
8. 〈商務部海關總署公告2017年第12號〉，《中華人民共和國商務部》，2017年2月18日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201702/20170202518342.shtml>>。
9. "Highlights of Reuters interview with Trump," *Reuters*, February 24, 2017, <<http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-interview-highlights-idUSKBN1622RG>>.
10. "Four Chinese Nationals and China-Based Company Charged with Using Front Companies to Evade U.S. Sanctions Targeting North Korea's Nuclear Weapons and Ballistic Missile Programs," U.S. Department of Justice, September 26, 2017, <<https://www.justice.gov/opa/pr/four-chinese-nationals-and-china-based-company-charged-using-front-companies-evade-us>>.
11. "Iran-related Designations; Non-proliferation Designations; Counter Terrorism Designations; Balkans Designation Update," U.S. Department of Treasury, February 3, 2017, <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170203.aspx>>.
12. 〈商務部、工業和信息化部、國防科工局、國家原子能機構、海關總署公告2017年第

- 9號》，《中華人民共和國商務部》，2017年1月25日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201701/20170102507933.shtml>>。
13. 〈王毅談如何應對半島危機：“雙暫停”和雙軌並進思路〉，《中華人民共和國外交部》，2017年3月8日，<<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1443990.shtml>>。
 14. “Treasury Sanctions North Korean Senior Officials and Entities Associated with Human Rights Abuses,” U.S. Department of Treasury, July 6, 2016, <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0506.aspx>>.
 15. 〈民調：約七成韓國人贊成在韓部署薩德系統〉，《韓聯社》，2017年2月14日，<<http://chinese.yonhapnews.co.kr/allheadlines/2016/02/14/0200000000ACK20160214001800881.HTML>>。
 16. 陳柏廷，〈陸客旅韓零出團 航班腰斬〉，《中國時報》，2017年3月16日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170316000349-260119>>。
 17. 〈中國部署新天波雷達監視日韓？F35B或不再隱形〉，《人民網》，2017年3月16日，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0316/c1011-29148799.html>>。
 18. Catherine Wong, “China Ready to Neutralise THAAD, Retired PLA General Says,” *South China Morning Post*, March 14, 2017, <<http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2078476/china-readying-countermeasures-against-missile-defence>>.
 19. 〈王毅談半島局勢：亮起紅燈，同時煞車〉，《中華人民共和國外交部》，2017年3月8日，<<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1443988.shtml>>。
 20. Erin Mcpike, “Transcript: Independent Journal Review's Sit-Down Interview with Secretary of State Rex Tillerson,” *Independent Journal Review*, March 17, 2017, <<http://ijr.com/2017/03/827413-transcript-independent-journal-reviews-sit-interview-secretary-state-rex-tillerson/>>。◆