

# 1

2017年

失控的危險與必要的緊張

過去二十多年來，朝鮮內部的經濟困難和對外的「強硬」態度，導致朝鮮形成自我孤立和被國際社會孤立的現象。朝鮮的行為邏輯究竟是什麼？他們的行為是不是沒有理性？造成朝鮮現狀的原因是什麼？他們又有怎樣的自我認知？自蘇聯解體後，美國獨大，其對朝政策是怎樣的？美國會不會因為朝鮮強化核導彈軍事能力，而以武力方式解決朝鮮問題呢？中國作為朝鮮的友好國家，在朝鮮問題上有着怎樣的戰略定位及決策？為什麼朝鮮作為中美關係的「戰略緩衝區」，不是導致中國介入朝鮮問題的主要誘因？另外，文在寅執政後，韓國能重新引入「太陽政策」嗎？韓朝與中韓關係又有什麼變化？



## 特朗普對朝政策變化與中朝美關係

2017年1月，特朗普入主白宮，不到一個月內，朝鮮在2月12日再次發射了彈道導彈。2月初，美國新任國防部長把韓國和日本作為國外出訪的首兩站，據報道，美國政府正在全面評估朝鮮核問題，說明特朗普新政府在安全問題上，把朝鮮問題放在相當優先的位置。大約一年前，當時的美國國務卿凱利針對朝鮮核試驗，公開指責：「事實證明中國的對朝政策失敗了」。與此形成鮮明對照，在朝鮮半島局勢急劇緊張背景下，美國新任國務卿蒂勒森在亞洲受訪第一站——日本的記者會上，非同尋常地指出：「美國過去20年的對朝政策失敗了，現在需要新的方式」。這意味着美國政府對朝政策將會轉變，從原來主要施壓中國間接影響朝鮮轉為正視朝鮮，在訪問韓國的時候，蒂勒森表示不排除各種政策選項，所謂的「新方式」被廣泛解讀為可能會動武以先發制人，朝鮮半島再現戰火的分析也不絕於耳。筆者認為美朝關係正處於十字路口，未來的出路並不一定是「伊拉克模式」，而是很有可能出現「伊朗模式」的解決方式，中國在這個過程中堅持準確的戰略定位，將會發揮特殊的關鍵作用。

冷戰時，朝鮮並不是東亞安全中的首要問題。上世紀90年代後，朝鮮的核武裝才使得其成為國際政治中引人關注的因素。過去二十幾年來，朝鮮內部的經濟困難和對外的「強硬」態度，似乎讓世界越來越認定這是一個「異類」國家，朝鮮的自我孤立和國際社會的外部孤立疊加，讓這個問題越來越陷入怪圈。我們需要心平氣和地思考朝鮮的行為邏輯究竟是什麼？他們是不是沒有理性的行為者？朝鮮問題的本質是什麼？不回答這些深層次問題，簡單聚焦於認定對方是不可理喻的怪物，無助於理解問題的實質。作者認為朝鮮問題的本質主要體現在外部和內部兩個層面。



朝鮮士兵向國際媒體解釋豐溪里核試驗設施的拆除過程。

從外部角度看，朝鮮的行為邏輯本質是對來自美國的武裝打擊和強制政權更替可能性的巨大不安和恐懼感，這從1990年代初至今基本沒有任何變化，蘇聯解體後，朝鮮喪失了核保護傘，喪失了來自蘇聯的經濟援助，美國一國獨大和在世界通過武力推廣民主政體的做法極大刺激了朝鮮的恐懼心，這是朝鮮走向核武裝選擇的根本動力。朝鮮這樣貧窮的國家，核武裝的成本不言而喻，但面對美國強大的威脅，常規武器建設不僅沒有意義，而且比核武裝更加昂貴，因而核成了理性選擇。這個恐懼和政策邏輯從金正日到現在的金正恩是一貫的。

從內部角度看，朝鮮的問題在於國家治理依賴軍隊的異常狀況，結果導致內部改革動力不足。由於外部安全威脅始終存在，軍隊的作用被不斷強化，在過去二十多年時間裏，朝鮮已經從「勞動黨治國」轉向了「人民軍治國」的體制，金正日執

政期間僅參加過兩次黨的生日紀念活動。我們從朝鮮的新聞報道中可以看出，軍隊在朝鮮已經遠遠超出了保家衛國的作用，而是實際參與了國家營運的各個方面，無論是農場、養魚場、科學家公寓、滑雪場、遊艇、遊樂園，這些幾乎都是軍人在建設。這種體制雖然有建設速度快的優點，但始終缺乏市場機制和消費者視角，不僅會造成大量浪費，還會帶來既得利益體團和抵制改革的巨大阻力。從這個意義上來說，2015年10月朝鮮大規模紀念勞動黨70周年也可看成是可能邁向黨治的一步，金正恩在演講中指：「朝鮮將沿着經濟與國防並進的路線前進。」中國當時派出了以劉雲山為團長的高級代表團，向朝鮮轉交習近平主席的親署函，體現了中國對朝鮮改革的期待。

因此，解決朝鮮問題的關鍵在於能否真正應對上述兩大本質原因，外部上減少朝鮮的不安全感和恐懼，最終選擇放棄核武裝；內部上從「軍隊治國」轉向「黨治國」體制。

## 美國對朝政策轉變的最大敵人在國內

2017年4月，備受矚目的中美元首會談落下帷幕，近期持續緊張的朝鮮問題是會談主要內容之一。4月3日，特朗普總統在接受《金融時報》專訪時談及朝鮮問題表示：「中國對朝鮮有重大影響力，但是如果中國不幫忙解決朝鮮問題，我們會自己解決。」不少評論認為中美首腦會談之前的此表態一方面展示了其對中國強音施壓的信號，另一方面暗示美國有可能採取單邊主義行動，包括軍事打擊。而就在中美峰會的同時，美國對敘利亞進行了軍事打擊，這也被解讀為對朝鮮的警告。如果上述邏輯為真，那麼朝鮮半島的緊張局勢還可能大幅升級，最終將會導致中美關係的不穩定，但筆者認為不應直線式地推斷美國對朝政策已有壓倒性傾向，認為如果朝鮮不放棄核武器開

發，中國不徹底向朝鮮施壓，美國就會單邊動武。如果我們把視線放長遠一些，從特朗普競選開始到近期蒂勒森國務卿訪問亞洲的一系列言行來分析，可以看到美國新政府的對朝政策尚未形成，而是正在經歷政策辯論的關鍵階段。美國對朝政策的轉變是有可能的，但是促成這個轉變的最大敵人不是朝鮮，也不是中國，而是在美國國內。

### 美國對朝政策的三種基本邏輯和政策選項

在分析具體問題之前，筆者認為有必要先釐清美國對朝政策的三種基本政策邏輯，而不是目前很多媒體評論分析中普遍認為的一種邏輯（單邊動武），在此基礎上分析特朗普政府可能會如何應對才有意義，這應該是我們理性分析美國對朝政策的起點。第一種認定朝鮮為非理性的政權，擁有大規模殺傷性武器，並支持恐怖主義，所以必須進行軍事打擊，實現政權更替（regime change），這可以被稱為「伊拉克模式」；第二種認為朝鮮政權高度危險，但擁有唯一的理性目標，即為了獨裁政權的生存（regime survival），利用核武器開發來訛詐美國和國際社會，換取經濟援助、外交承認和安全保證，因此只要經濟制裁達到足以讓其政權內部崩潰，就能讓朝鮮就範，這可以看成是伊朗核問題框架談判前的「伊朗模式」；第三種認為朝鮮可以作為一個理性談判的對象，認識到朝鮮問題上的安全困境，美國和國際社會的強力制裁和徹底孤立政策會讓緊張進一步升級，所以需要通過外交談判緩解緊張，這可以看成是伊朗核問題框架談判開始後的「伊朗模式」。

由於特朗普是一位不同尋常的美國總統，他沒有執政經歷，更沒有外交經驗，我們無法從其歷史記錄上搜索到過多線索來預測其對朝政策的規劃。但是美國國務卿蒂勒森上任不久

後，就訪問了韓、日、中，無疑是在為中美首腦會談打前站探路。在朝鮮半島局勢急劇緊張的背景下，美國新任國務卿蒂勒森首次訪問亞洲有一系列不同尋常的對朝言行，這可以成為我們尋找線索的有效材料。蒂勒森是第一位公開批評美國冷戰後對朝政策的國務卿，他在訪問中公開承認美國過去二十多年的對朝政策失敗，宣佈已經結束奧巴馬政府的「戰略忍耐」，並且需要新的方針，任何選項都在考慮之中，並在到訪韓國後立即乘坐軍機前往板門店視察。很多分析和評論認為這些是美國政府對朝政策傾向動武的明確信號，朝鮮半島戰爭局面烏雲密布。筆者認為朝鮮半島的緊張確實在不斷升級，但對於美國對朝新方針是否可能採取「先發制人」（pre-emptive strike）軍事打擊的判斷持懷疑態度。過度聚焦和放大某些信號，而忽視其他信息，會導致一葉障目，如果完整地分析蒂勒森國務卿訪問日、韓、中三國的言行，我們可以發現他的亞洲首訪更多地反映了美國政策的對朝政策混合了上述三種邏輯，某種意義上來說，他並沒有傳遞關於新方式的信息，相反是相互矛盾的信息。

朝鮮研發核武器的根本目的就是要實現朝美高層談判，獲得美國的安全承諾，但在過去二十多年裏，朝鮮一直認為美國並沒有把自己放在政策優先的位置。出於自身的極度不安全感 and 期望獲得美國關注的心理，朝鮮把發展核武器變成了國家認同一部分。2016年5月7日，在朝鮮勞動黨七大上，朝鮮領導人指核武器為朝鮮帶來了「尊嚴和力量」，去年朝鮮核武器開發速度和導彈試驗頻度大大增加。2016年3月，朝鮮在試驗氫彈後發表的聲明中指能夠將曼哈頓變成廢墟。約翰霍普金斯大學研究認為朝鮮將在十年內研製出能夠到達美國大陸的核導彈，換言之，朝鮮核問題對於美國的國家安全構成威脅已經帶有現實意味。據《金融時報》報道，奧巴馬卸任時曾警告特朗普朝核問題是最為緊迫的國家安全挑戰。

第二，從戰略角度來說，朝鮮持續違反聯合國決議，並反覆進行核武器和導彈試驗，打擊了聯合國的認受性。與此同時，這也對美國在本地區盟國提供「核保護傘」的「擴展威懾理論」（extended deterrence）以及核不擴散體制構成挑戰，因為當美國的本土將在朝鮮核導彈射程內，日韓便會懷疑美國保衛他們的決心，從而可能催生獨自發展核武器的動力。因此，新總統特朗普在其任期內已經無法繼續無視朝鮮問題。

從這個意義上來說，朝鮮已經達到了讓美國從戰略上重視其他的目的，但問題在於美國新總統將採取什麼做法？事實上，美國對於未能成功從外交上解決朝鮮核問題要負很大責任。1994年，朝鮮核危機威脅要退出核不擴散條約，克林頓政府與朝鮮簽署框架協定，承諾提供兩個輕水反應堆，但布殊政府隨後在反恐戰爭中將朝鮮定位為邪惡軸心國家，2002年，朝鮮宣佈退出核不擴散條約，導致該框架崩潰。

1994年的框架沒有中國和俄羅斯的參與，結果是美、日、韓三國對朝鮮一國，很難實現平衡。2003年，在中國斡旋下開啟了朝核問題六方會談，此次成員構成更加平衡，也是外交解決的可行辦法。但是美國當時其實是按照戰略日程的副產物——朝鮮政策，其目的不是真正關心地區安全，而是為了方便調整美國的國際戰略。2002年，布殊調動國內對反恐戰爭的支持，其發言產生了意想不到的地區結果，2003年，美國願意開啟六方會談是因為國內反戰及國際反美情緒高漲，美國需要調整戰略，進行收縮，於是需要中國來幫助一起應對朝鮮。2005年，六方會談取得一些初步成果，美國承認朝鮮作為主權國家，並表明沒有意圖侵略朝鮮，朝鮮同意重新回到條約，並且接受核查，放棄核計劃和現有核武器。但是隨着布殊總統開始恢復與同盟國家的關係，美國認真應對朝鮮問題的熱度下降。朝鮮因此懷疑美國的誠意，開始進行挑釁，藉此爭取美國的重視；而美國則對朝鮮實施經濟制裁，

希望讓其就範，六方會談機制陷入僵局。奧巴馬執政後繼承了經濟制裁的做法，但制裁不僅沒有讓朝鮮就範，反而增加了朝鮮的被孤立感和發展核武器的決心，朝鮮幾乎完全遊離於國際經濟體系之外，制裁無效論開始出現。

從奧巴馬第二任期開始，軍事威懾論逐漸取代經濟制裁論，即經濟制裁沒有效果，反而更加快朝鮮核步伐。面對朝鮮日益增強的核能力，美國需要在東北亞強化導彈防禦系統，對朝鮮構成強大的威懾，讓其不敢發動核襲擊，甚至在關鍵時刻可以對其進行「先發制人」的打擊。正因為這種想法的強化，奧巴馬政府與韓國達成協定，在韓國部署薩德反導彈系統，而日本也開始討論導入該系統的必要性。由於薩德的高精度雷達系統對中國構成了安全威脅，所以中國對此表示強烈反對，這又讓東北亞的安全困境進一步升級。

威懾理論（deterrence theory）看上去很有吸引力，但該理論的有效性建立在被威懾的對象會否按照威懾者設想的那樣理性行動。問題在於美國及其盟國是否知道朝鮮的意圖、思考方式以及決策邏輯呢？冷戰已經證明了威懾理論的巨大局限性。2009年後，六方會談完全停止，美國、日本、韓國失去了與朝鮮高層直接接觸的機會，已經與朝鮮最高領導層快十年沒有接觸。朝鮮新領導人執政後，直接和他見面過的美國人大概只有籃球運動員羅德曼，而日本人則是自稱曾是金正日廚師的藤本。沒有任何直接交往情況下的威懾就像沒有航海圖的出航，不僅未能達到威懾效果，反而可能令衝突升級，更嚴重的是可能會「外溢」成為中美之間的衝突。

蒂勒森訪問日本時更多地體現了「伊拉克模式」的第一種政策邏輯。蒂勒森在3月16日與日本外長在聯合記者會上，首次公開提出美國過去20年阻止朝鮮無核化的所有努力都失敗了，並且表示會考慮所有選項。這裏傳遞的信號是美國的新策略要

與過去的做法不一樣，似乎要採取先發制人的武力打擊方式，摧毀朝鮮的核武器和導彈開發設施，這是令朝鮮實現政權更迭（regime change）的首選策略。

之後，蒂勒森到訪韓國，在3月17日美韓外長聯合記者會上的發言更能體現上述邏輯。蒂勒森說：「現在的制裁還不是最高水平，朝鮮必須需要施行不可逆轉、可檢驗的核放棄。只要朝鮮不放棄開發核武器和大規模殺傷性武器，美朝就不會進行對話。」這又體現了伊朗核問題框架談判開始前的「伊朗模式」邏輯，即採取強力經濟制裁，迫使朝鮮放棄核武器和彈道導彈技術開發計劃，然後在此基礎上進行美朝談判。這個邏輯延續了美國冷戰後對朝政策的主要認識基礎，奧巴馬政府的「戰略忍耐」也是建立在此基礎上，這顯然與蒂勒森批評所有對朝政策都失敗了的言論相互矛盾。

蒂勒森到了中國之後，在中美外長共同記者會上，指出朝鮮報道局勢已經達到危險程度，為了防止各種衝突，必須採取所有措施。在與習近平主席的會見中，他表示中美只能互相保持友好，期待新的建設性發展時期。這些表態比起之前蒂勒森在日本和韓國的論調弱化很多，似乎暗示採取接觸政策，通過外交對話說服朝鮮仍然有很大的可能性。

可見，蒂勒森訪問三國的態度從強硬到溫和，前後是不同的，當中涵蓋了三種不同邏輯，說明美國政府內部在對朝政策上尚處於流動狀態。

## 中美配合共克共同敵人：美國國內強硬派

儘管美國在朝鮮問題上仍然有上述三種政策邏輯的不一致性，此時還不確定究竟哪種會成為特朗普政府最終的主流政