發佈：2012-04-02, 週一 18:18
點擊數：8063

北韓最高領導人金正日在2011年12月17日去世，北韓當局在12月19日對外公布金正日死訊，掀起外界對朝鮮半島情勢的關注。各界關切的重點，主要在於北韓國內政局在金正日死後是否出現變化？北韓對外政策是否有所改變？朝鮮半島情勢的變化，如何牽動美中大國角力？

相較於其他的國際政治議題，北韓問題比較不容易觀察，原因在於北韓相當封閉，可供參考資訊有限，導致外界對北韓情勢的分析，大多建立在主觀的「臆測」（speculation），缺乏實證與理論基礎。本文大抵也是根據現有資訊，推論北韓政局發展及其對東北亞局勢的影響，期能掌握未來可能的脈動。

壹、北韓新領導體制逐漸成形

金正日的死訊之所以引起國際社會的高度關注，原因在於金正日治理之下的北韓，經由兩次核武試爆，已經成為一個「事實核武」國家。加上金正日主導的北韓對外政策，向來令人難以捉摸，時而利用「戰爭邊緣」（Brinkmanship）策略，掀起朝鮮半島緊張，增加北韓議價的籌碼；時而對外表達重返「六方會談」的意願，升高外界的期待。因此，在掌握北韓軍政大權的金正日死後，北韓對外政策究竟如何發展，將牽動東北亞局勢的變化。

截至目前為止，北韓進行的「三代世襲」，還算平順，並未出現政局動亂的局面。2008年9月9日，金正日未出席北韓國慶大典、傳出中風消息，隨後三子金正恩被欽訂為接班人。在過去兩年多期間內，金正日著手安排金正恩的接班佈局，除了頒給金正恩人民軍「大將」的軍銜以外，還讓他接任「勞動黨中央軍事委員會」的副委員長。同時，金正日也安排人民武力部長金永春、總參謀部作戰局長金明國、總政治局第一副局長金正閣、保衛司令部司令官金元洪、海軍司令官鄭明道、空軍司令官李炳哲、偵察總局局長金永哲等重要親信，擔任「中央軍事委員會」的委員，輔佐金正恩逐漸接掌軍權。

在黨政方面，金正日讓其妹婿張成澤擔任勞動黨行政部長，掌控勞動黨的實際運作，並讓張成澤兼任北韓國家事務領導機構-「國防委員會」的副委員長，未來將扮演協助金正恩綜理國政的角色。而且金正日在生前也推動北韓勞動黨幹部的年輕化，確保各部門的舊官僚不會挑戰年輕的金正恩。

由於這些接班佈局，讓金正恩在金正日死後，隨即接掌北韓「人民軍最高司令官」與「勞動黨總書記」等職務。北韓國家宣傳機器也開始將金正恩塑造成「偉大的領導人」、「21世紀的太陽」，重要元老李乙雪元帥等人更紛紛向金正恩表示效忠。

年僅28歲的金正恩，所擁有的最重要政治資源，在於他是金正日生前指定的接班人；而他擁有的最大優勢，在於北韓黨政軍高層領導幹部已和金氏家族形成一個利益共生的集團，大家都不希望看到北韓政權垮台。因此，在金正恩全面穩固權力之前，一個以金正恩為象徵性領袖，輔以張成澤和軍方高級將領的集體領導體制，已儼然成形。

貳、北韓外交走向「對話」或「對立」？

Phoca PDF

金正日在生前的最後半年，面臨美日韓同盟的強化以及中國的外交冷淡，因此決定重啟外交對話。2011年4月，金正日向美國前總統卡特（James Carter）表示，北韓願意無條件和「六方會談」當事國進行協商。2011年7月與10月，北韓副外相金桂冠在紐約與日內瓦，和當時美國北韓政策特別代表博斯沃思（Stephen Bosworth）進行兩次對話。2011年7月，北韓與南韓代表在印尼巴厘島舉行首次無核化會談。2011年9月，南北韓代表在北京進行第二次無核化會談，討論重啟「六方會談」事宜。

北韓願意重啟與南韓的對話，已經跨出美國所設定的「三步走」進程-「南北對話、美北對話、重啟六方會談」的第一步。雖然南北韓在兩次無核化會談中，未能達成具體共識，但雙方在會後均強調會談是「有意義的」、「富有成效的」，反映出雙方有意為後續對話鋪陳友好的氣氛。因此，在金正日死前，美國與中國對於「六方會談」的復談，抱持一定程度的期待。

目前美國與南韓的觀察家大多認為，北韓新領導人金正恩延續和外界對話的可能性頗高，原因在於：

第一、歷史經驗顯示，1994年7月北韓第一任領導人金日成去世後，當時接班的金正日也是針對核武問題，開啟和美國柯林頓（Bill Clinton）政府之間的外交談判，並和南韓、中國、日本進行對話，藉以緩和外部情勢，穩定國內接班態勢。

第二、金正日已宣佈將在2012年4月15日金日成誕辰100週年紀念日，開啟北韓「強盛大國元年」。為了展現北韓「物富民豐」的榮景，金正恩上台後必須解決國內日益嚴重的糧食與經濟問題，因此延續金正日生前的對話外交，將有助於爭取外援，解決國內糧食問題。

第三、金正日在生前最後半年決定開啟對話外交，身為接班人的金正恩不可能不知道相關決策。金正日重啟和外界的對話，是為了要改善北韓的國際孤立地位、減輕國際制裁的壓力、爭取外界糧食援助、滿足「強盛大國」的物資需求，而這些環境與條件，在金正日死後並無任何改變。

雖然目前外界大多認為金正恩不會偏離金正日生前進行的外交對話，但其中還是存在一些變數。尤其金正恩為了鞏固權力基礎，已經宣佈將延續北韓自1998年以來推動的「先軍政治」，也就是一切以軍隊發展為優先。在「先軍政治」之下，北韓在邁向三代世襲的集體領導過程中，只怕主張強硬路線的軍方影響力會大幅提昇。

金正恩上台後，短期內北韓的內政與經濟政策，應不至於出現重大改變，因為相關政策大多是金正日生前所制訂，一個只經過2年多歷練的第三代領導人如欲擅改北韓的基本政策，只怕會升高內部的路線之爭。

但在對外政策上則很難說，因此涉及客觀國際情勢的變化，以及北韓集體領導集團對於外在情勢的主觀判斷，在此過程中，軍方會發揮多大影響力，將是項值得關注的問題。

假如金正恩對外採取強硬路線，那將會是一場災難。過去北韓之所以能成功地操作「戰爭邊緣」策略，是因為金正日清楚地知道戰爭的「邊緣」在哪裡，假如年輕的金正恩連戰爭的「邊緣」都搞不清楚，一個貿然採取強硬路線的北韓，將對東北亞的安全與穩定帶來衝擊。

參、中國區域角色可望提昇

Phoca PDF

中國對於針對北韓政局的穩定與否，向來十分關注。北京關切的重點主要有兩部分：第一、北韓政局一旦失控，可能導致大量難民潮外移，包括湧入中國大陸的東北省分。第二、北韓政局倘若不穩，美國、日本與南韓可能採取行動因應，屆時將影響北京對朝鮮半島情勢發展的主導權與影響力。

針對前述第一種狀況，北京早在2005至2006年間，便將鴨綠江的警衛任務，交由解放軍正規部隊負責，並且擬定北韓發生劇變時，在中朝國境線部署兵力的計畫。而為了避免第二種狀況，近年來北京對朝鮮半島問題，提出相當清楚的外交立場，包括：防範朝鮮半島爆發軍事衝突、促成各方對話、以及限制美國在朝鮮半島與東北亞的軍事角色。

北京對於北韓在金正日健康出現問題後推動的「三代世襲」，基本上抱持理解的態度，希望中朝兩國互動能夠建立在「戰略性和長期性的特殊關係」之上。隨著金正日的去世，北韓在「三代世襲」過程中，將會更加倚重和北京的關係，以便爭取來自中國的經濟與外交支持。只要中國願意繼續提供北韓援助與支持，北韓政權就不至於崩潰，而這將讓平壤對北京的從屬關係更加明顯。

這樣的發展，對北京相當有利。在朝鮮半島情勢渾沌的情況下，華盛頓可能必須加強和北京的對話，藉由北京掌握平壤政局狀況，並且透過北京協助處理北韓問題，這將讓北京在後金正日時期的朝鮮半島問題上，扮演更重要的角色。

在金正日死訊傳出後，中國隨即發揮自己特有的角色，採取一系列的外交動作。首先，北京在第一時間便表達對北韓新領導人金正恩的支持，降低北韓在權力交班過程中可能出現的不確定性。中國領導人胡錦濤在金正日死訊傳出的隔天（12月20日），便率領黨政軍要員前往北韓駐北京大使館，吊唁金正日的去世。12月31日，胡錦濤再度以中共中央軍事委員會主席的身份，電賀金正恩接任北韓「人民軍最高司令官」，強調「兩國人民和軍隊擁有深厚的傳統友誼，在新的歷史條件下，雙方傳統友好合作關係將得到鞏固和加強」。

另外、中國也刻意凸顯自身在朝鮮半島問題的立場，強調將協調區域國家，維持朝鮮半島穩定。12月20日，中國外交部長楊潔篪分別致電俄國、美國、南韓與日本等國的外長，強調半島的和平與穩定符合各方的共同利益。

金正日的去世，讓朝鮮半島情勢出現新的變化，不論將來新接班的金正恩政權對外採取「對話」或「對立」的政策，北京在朝鮮半島問題上的影響力，都將更為提升。

肆、美日韓深化外交與防務合作

美國白宮在金正日死訊傳出後，隨即發表措辭謹慎的聲明，表明美國將和亞太盟友包括南韓和日本，保持密切接觸，維持北韓半島穩定。美國國務院負責亞太事務的助理國務卿坎培爾（Kurt Campbell），也在2012年1月初走訪中國、南韓及日本，商討朝鮮半島情勢。

在後金正日時期，美日韓之間的戰略合作關係，應會延續天安艦與延坪島事件以來的合作態勢，繼續強化。這樣的合作關係主要反映在兩方面：

Phoca PDF

發佈：2012-04-02, 週一 18:18
點擊數：8063

第一、在外交合作上，美日韓已經統合出一套因應北韓問題的策略。目前美國對北韓採取的是「以靜制動」策略。早在2009年中期，美國歐巴馬（Brack Obama）總統便和李明博總統達成對北韓問題的共識，亦即所謂的「戰略耐性」（strategic patience），強調「六方會談」不應為復談而復談，除非北韓願意保證採取「必要措施」（irreversible steps）實現非核化，否則不必急於重啟「六方會談」。

此外，美國、日本、南韓也都認為，北韓若要重返「六方會談」，必須回到2008年12月「六方會談」代表團團長會時的「去功能化」討論階段。而且北韓必須接受三項條件，包括：取消鈾濃縮計畫（UEP）；允許國際原子能機構（IAEA）核查人員重返北韓；宣佈終止核武與導彈等大規模毀滅性武器的試驗。

北韓對於前述的復談條件持有異議，認為應各方無條件恢復「六方會談」，尤其濃縮鈾問題應該是「六方會談」的會談「議題」，而非「六方會談」復談的「前提」。而為了試探北韓的立場與底線，美國與南韓同意和北韓進行外交接觸，因此才有2011年美韓與北韓之間的多次對話。而這樣的外交接觸，不僅可維持建立與北韓的對話管道，也能減少對中國外交角色的依賴。

第二、在防務合作上，美國與南韓在2010年天安艦與延坪島事件發生後，便進行多次大規模聯合軍演，提升雙方同盟關係。美國助理國務卿坎培爾在2011年10月11日結束南韓訪問時，曾指出「美韓對於北韓問題的所有外交政策完全一致」。美國媒體甚至認為，目前的美韓同盟關係處在歷史上最堅定的階段。

2011年10月13日，歐巴馬邀請李明博訪問美國，在行程中安排李明博進入五角大廈，聽取美國國防部長帕內塔（Leon Panetta）與參謀長聯席會議主席馬丁·登普西（Martin Dempsey）有關北韓威脅的簡報，並由美軍各軍種參謀長列席作陪，讓李明博享有美國對外國元首罕見的高規格禮遇。

近年來，因為日本的經濟弱化，加上政局不穩，導致美國進一步加強和南韓的同盟合作。而且南韓李明博政府在天安艦事件發生後，大力推動國防改革，也為將來美韓軍事合作的提升，帶來新的機會。

在美韓加強同盟合作的同時，日本與南韓的合作也出現重要進展。2011年日本防衛大臣北澤俊美與南韓國防部長金寬鎮，就兩國簽署《物資勞務相互提供協定》達成共識，未來兩國軍隊將在國際維和行動中，相互提供軍事物資。在北韓進入「三代世襲」的不確定階段後，美日韓將更有理由推展彼此之間的安全與防務合作。

過去美國與南韓為了因應朝鮮半島的動亂，曾擬定《概念計畫5029》，但是這項計畫的內容並不包括美韓之間的聯合軍事行動。在金正日健康傳出問題後，南韓國內曾出現將《概念計畫5029》提升為《運作計畫 5029》的主張，呼籲美韓應研擬軍事準備計畫，因應北韓的突發性變局。李明博政府對《運作計畫 5029》的提議，僅止於同意研議的階段，但隨著金正日去世，美韓因應北韓變局的軍事想定，或有機會再度浮上檯面，成為兩國關注的議題。

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF

發佈：2012-04-02, 週一 18:18
點擊數：8063

Phoca PDF