

三、習近平時代的中國大陸對北韓政策觀察

兩岸交流遠景基金會執行長賴怡忠主稿

- 北韓核武與導彈發展在近年出現長足進步，北京雖不同意北韓擁核，但未努力遏止其武力升級，且對南韓部署薩德系統嚴厲反對，徒增外界「中國大陸保護北韓核武發展」之負面印象。
- 北韓與北京關係日益冷淡，並開始轉向俄羅斯；另北韓核問題也增加美、日、南韓緊密合作的正當性。此一局勢發展使得中國大陸不再是北韓核問題的主要議程設定者，並增加中國大陸與美、日、南韓矛盾，流失東北亞情勢主動權。
- 「十九大」後中共對北韓政策應不會脫離「不戰、不核、不亂」、「韓半島核武器不發展、不引入、不部署」、「雙暫停」、「棄核與韓半島停和機制雙軌同步進行」等過去主張，將增加與美日韓同盟及美中之間的矛盾。

北韓問題從 2016 年初北韓第 4 次核武試爆後，情勢急轉直下。從 2016 年初至今，北韓展開 3 次核武試爆，每一次的威力都較前次更大，且間隔時間更短，顯示北韓核武裝置藏量與技術精進已臻相當程度。北韓的導彈試射也從過去主要是政治威嚇性質，轉變為具實體威脅的能力測試，不僅距離更遠，準確度也大為提高，2017 年 3 月的測試甚至顯示北韓意在測試其對日本的同步飽和攻擊能力。8 月底與 9 月初的兩次導彈測試，其飛行距離都超過 2,700 公里，已經屬於比中程距離更遠，次於洲際彈道飛彈的遠程彈道飛彈測試。而且這兩次都是直接飛越日本上空，挑釁意味極為濃厚。美國強調對北韓問題不會排除軍事選項，北韓也不甘示弱表示必將給予美軍迎頭痛擊。

隨著北韓問題日趨嚴重，作為北韓海外最大貿易來源，以及肩負北韓糧食補給最大國家的中國大陸，被認為必須要對北韓挑釁作為負起壓制的責任。美國總統川普不只一次公開要求中國大陸須對北韓施加更大壓力，

媒體也報導川普對中國大陸在北韓問題的作為並不滿意。但中國大陸除反對北韓核爆外，還是強調北韓問題只能以和平方式解決，對於聯合國內部有關對北韓的經濟制裁提案也多所保留，甚至努力淡化其範疇與強度，但對於受北韓飛彈威脅而有意部署薩德（THAAD）飛彈防禦系統的南韓，中國大陸卻強力施壓，降低赴韓旅客人數，抵制在中國大陸的樂天等韓國賣場。北京對北韓多所忍讓，但對受威脅南韓的作為卻強悍施壓，這種種作為增加外界「中國在保護北韓核武發展」的負面印象。

（一）北韓核武與導彈發展在習近平主政時代出現長足進步

北韓核武問題與飛彈問題雖然已經存在了 20 多年的歷史，但卻是在 2012 年習近平上臺後，出現急速惡化。金正恩在 2011 年底接班，於 2012 年 2 月底與美方簽署「閏日協定 Leap Day Agreement」，但在 4 月的衛星發射遭聯合國抵制後，北韓退出「閏日協定」，並在 2013 年進行第 3 次核試驗，接著在 2016 年初與同年 9 月，分別展開第 4 次與第 5 次核試爆，其 2016 年初的核試爆更宣稱是氫彈試驗。今（2017）年 9 月 6 日的第 6 次核試爆被認為是規模最大，威力與美俄核彈相比毫不遜色，也是技術最成熟的核試驗。

北韓在 2012 年進行「衛星發射測試」，其在 2013-2014 年的飛彈測試多屬於地面發射的短程飛彈（飛毛腿家族飛彈）。這個情形在 2015 年出現變化，北韓在當年 5 月首次成功測試其潛射飛彈（北極星系列，SLBM），2016 年 4 月開始測試遠程彈道飛彈（IRBM，舞水端飛彈），之後也出現使用固體燃料以推進火箭的發展。2017 年 5 月北韓成功試射射程可達關島的遠程彈道飛彈（火星 12 號），並在 7 月宣稱射程可打到美國本土的洲際飛彈（ICBM，火星 14 號）測試成功。北韓在 2017 年 8 月 29 日與 9 月 15 日測試成功的都是火星 12 號遠程彈道飛彈，其軌跡都飛越日本上空，射程可抵關島，形成最新挑釁。

北韓核武與導彈發展是在金正恩上臺後急速進步，但主要的發展是集中在 2012 年習近平上臺以後。這不一定表示習近平在包庇北韓或資助北韓的武力發展，但在北韓核武與飛彈能力出現快速飛越的時候，北京沒因為核武與導彈危機的升級而付出相對努力遏止，確是事實。

（二）習近平時代的中國大陸與北韓關係日益冷淡

中國大陸與北韓有同盟關係（中朝友好互助合作條約），過去還被形容是唇亡齒寒的血盟關係。北韓將中國大陸與美國勢力隔開，使北京不會直接面對美國以及美國在東北亞的同盟勢力，因此是中國大陸很重要的戰略緩衝。不論是金日成或是金正日都訪問過中國大陸，但是金正恩上臺後至今沒去過中國大陸。媒體傳說金正恩認為自己是北韓王朝的嫡系，在共產國家系譜的位階高於只是紅二代的習近平，金正恩自己還有留歐經驗（先前在瑞士念書），比起文革時被下放農村的習近平更具國際視野。也有消息傳出習近平非常看不起 30 歲不到的金正恩，認為是個生性魯莽、只會給中國大陸惹麻煩的傢伙。

而北韓幾次核武與飛彈測試，其時間不少與中國大陸的重要節慶有關，例如第 4 次核試爆，感覺是針對習近平在前年 9 月向當時的南韓總統朴槿惠承諾會處理北韓核武之反制，第 5 次核試驗則剛好是毛澤東逝世 40 周年，以及中國大陸剛結束其在杭州舉辦的 G-20 峰會時。北韓舉行第 6 次核試驗的時間，恰巧就是習近平在廈門主持金磚峰會的時刻。這些時間點的選擇，讓人感覺到金正恩有向中國大陸示威的味道。

但北京與北韓關係日益冷淡，不一定表示北京就更願意對北韓核武及飛彈問題採強硬立場，日前聯合國決議案被中俄聯手淡化即一例。總結來說，北京對北韓議題的態度是現實主義掛帥，與個人對金正恩的好惡關係不大。

（三）中國大陸認為北韓核問題是美國與北韓雙邊議題，中國大陸是應美要求協處

基本上，中國大陸認為北韓核武與導彈問題是美國與北韓的雙邊爭議，中國大陸只是應美國要求協助處理。中國大陸一向認為重啟六方會談才是解決之道（日本則因 2008 年初被突襲的經驗，對六方會談始終忌憚在心），也認為美國與北韓展開雙邊對談才能解決問題。北京雖然主張要展開六方會談，但不認為重啟六方會談或是美國與北韓展開對話等，須以北韓承諾棄核為前提。北京也提出其一貫立場是「無戰、無核、無亂」的「三無政策」，對於核武

則是「韓半島不發展、不引入、不部署」(意即在南北韓的土地上都不能有核武)，也認為「非核與韓半島停和機制同步進行」，不認為非核是韓半島停和機制的前提。中方更不把日本被北韓綁架的人質問題當一回事，認為這只是給六方會談失焦的無意義要求。當中方把北韓核武當成別人的事，自己只是負責調停的第三者，不認為本身是當事人，再看看北京不把非核承諾作為展開對話的前提，可看出北京對六方會談的立場以及對北韓問題的態度，與美日韓明顯不同。

(四) 中國大陸不同意北韓擁核，但對南韓部署薩德系統反對更嚴厲

中國大陸的立場是韓半島無核化，並進一步提出其核武在韓半島的立場是「不發展、不引入、不部署」，這意味對南北韓都適用。中國大陸固然不同意北韓擁有核武，但也同樣不同意南韓發展與引入核武、或是由其他國家在南韓部署核武。

但從 2016 年 1 月北韓試爆「助爆型核彈」後，中國大陸固然同意聯合國的制裁措施，但並沒有針對北韓核武發展有其他具體作為，當年 9 月北韓又再度核爆。反而南韓針對北韓核武與飛彈發展開始討論部署薩德飛彈防禦系統時，中國大陸對此表達強力反對，並以限制觀光客、對韓國輸中產品設限，甚至對可能部署薩德系統的樂天集團，抵制其在中國大陸的生意，導致業績一落千丈。

中國大陸對發展核武的北韓，以及其對為自保而部署飛彈防禦系統的南韓，對應強度差異明顯；與中國大陸不認定北韓是威脅，但卻高度擔心薩德系統會大幅削弱中國大陸飛彈的威嚇能力之認知有關。有趣的是，90 年代末期當日本因應北韓大浦洞飛彈而開始部署飛彈防禦系統時，中國大陸也強力反對，認為這會破壞東北亞軍力平衡，但當年中國大陸還不具對日本展開經濟戰的實力，中國大陸占日本對外貿易的比例也不像其占南韓對外貿易比例這樣高，相信這是當年日本開始部署反導系統後，在日中之間沒出現經濟抵制狀況的主因。

(五) 中國大陸利用北韓問題惡化要求美韓同盟降級

美國要求中國大陸必須對北韓核武問題採取更強硬措施，但中國大陸始終將北韓問題視為美國與北韓的雙邊爭議，主張北韓發展核武的動機與其受到美國的威脅有關，因此應由美國與北韓展開雙邊對話以增進互信來「減核」，並回到六方會談的框架下處理。但美國認為北韓違約在先，無法接受北韓在不承諾棄核前與北韓展開對話或六方會談。

隨著 2017 年川普上臺後，美國對北韓立場明顯強硬，也宣稱過去對北韓作為是失敗的，並公開表示不會排除對北韓動武的選項後，中國大陸提出新的主張-「雙暫停」，認為美韓同盟暫停軍演以換取北韓暫停其核試驗。中國大陸的「非核與韓半島停和機制同步進行」主張維持不變。這就是中國大陸的「雙暫停、雙軌」的韓半島核武政策。但這個政策為美國與南韓國防部所拒。

對美韓同盟來說，中國大陸此舉形同利用北韓核武危機來要求美韓同盟降級。由於美韓同盟是因應北韓對南韓的威脅而生，歷次演習都是處理如何應付北韓南侵，因此當中國大陸主張要拿美韓同盟演習的暫停來換北韓核武實驗的中止，形同北京要華府與首爾公開承認北韓核試驗有正當性，也是把一個沒有正當性的核武試驗與被聯合國背書的美韓同盟演習等價齊觀。美國也認為這是中國大陸把原先應該是自己要處理的問題丟出去，反向要求美韓同盟須為中國大陸對北韓的不作為付出代價。中國大陸這個提議使得美中關係變得更疏離，更特別使南韓軍方懷疑中國大陸對韓半島的戰略意圖。

(六) 中國大陸現逐漸流失東北亞情勢主動權，與當年主導六方會談時大異其趣

北韓核武與導彈發展的後續效果，是南韓對北韓態度日益強硬，使日本民間支持修改和平憲法的聲浪趨高；日相安倍有更多政治空間強化美日同盟，並促使其在 2015 年 9 月通過新安保法。美國也更能說服南韓強化與日本在安全議題的合作，以及美日韓的三方合作。李明博時代無法通過的 GSOMIA 在朴槿惠時代通過，即使當時（2016 年底）朴槿惠的支持率已降

至個位數。

而中國大陸對南韓部署薩德的強硬態度，讓原先相當支持中國大陸主張的南韓，與中國大陸關係日益疏遠。美國也屢次以北韓問題質問中國大陸，使美中關係出現有史以來最嚴重的爭論。而中國大陸受到壓力後對北韓所採取的作為，不論中國大陸淡化多少對北韓的制裁，也反向使北韓對北京更失望，再度降低中國大陸與北韓的互信。更有甚者，北韓擔心被中國大陸出賣後開始轉向俄羅斯，更讓已經退出韓半島數十年的俄羅斯找到插手東北亞的新機會，北韓與俄羅斯關係較與北京關係更為友善，俄羅斯勢力再度進入韓半島。

雖然北韓核問題發展對美日韓都形成挑戰，但也帶來美日韓緊密合作的正當性，並給日相安倍一個推進內部政治改革的外患保護傘；也讓美國從解決北韓問題的泥沼脫身，因為正是中國大陸長期主導北韓問題導致該問題的惡化。但另一方面，這個局勢的發展對中國大陸卻極為不利，當年中國大陸藉由主導六方會談來發展美中關係，甚至發展出要脅美國籌碼的情形已不復見。目前的發展使得中國大陸不再是北韓核問題設定議程的主要行為者。

（七）「十九大」後中國大陸之北韓政策動向

有一說認為，中共「十九大」開會在即，使中國大陸對外作為相對保守，因北京以維穩為主，全力放在安全過度「十九大」。這個邏輯也暗示當「十九大」結束後，北京可能對北韓議題採更積極的作為。

由於北京不太可能改變過去既有的政策與主張，因此「十九大」後的北京對北韓政策，應該不會脫離「無戰、無核、無亂」、「韓半島核武器不發展、不引入、不部署」、「雙暫停」、「棄核與韓半島停和機制雙軌同步進行」等過去主張。更重要的是，北京已經把北韓核武問題與美韓同盟的活動聯繫一起，也不認同以北韓棄核作為美與北韓和約前提的美方主張。這些立場的分歧，只會讓中國大陸與美韓同盟及美日同盟的矛盾持續增加，也給美中關係帶來新的負面因素。這些問題不會因北京對北韓議題採取若干積極性的戰術作為而被減消。