

## 朝核问题与特朗普政府的对朝政策\*

张建新 张时领\*\*

**【内容提要】** 朝鲜不放弃核武化的立场和越来越频繁的导弹发射活动,使美朝、美韩关系长期陷入紧张对峙与有限对话的循环状态。现在,特朗普政府重新定义了美国对朝政策,其核心可概括为“最强有力的施压与干预”。然而,朝鲜核武化的核心目的在于维护其政权安全,任何单边施压与干预政策恐怕都难以奏效,反而有可能触发战争引信。根据以往处理朝核危机的经验来看,如果各方在给予朝鲜安全承诺的基础上,以双边、多边会谈的形式,确定弃核的时间表和核查程序,则有可能取得预期成果。为此,特朗普政府必须确立清晰的政策目标。或许美国需要严肃考虑中国政府提出的“双暂停”和“双轨并进”的思路。

**【关键词】** 特朗普政府,单边施压,双暂停,双轨并进

**【Abstract】** North Korea's refusal to abandon nuclearization and its frequently increasing missile launches have made the U.S. and North Korea's relations, as well as the U.S. and South Korea's relations, fall into a long term circulation status, which is the confrontation of tension and limited dialogue between each other. Currently, the Trump administration has redefined its policy toward North Korea, which can be stated to be key point as the "maximum pressure and engagement." Nevertheless, the essence of North Korea's nuclearization is to maintain its regime; thus, with unilateral pressure and correlated policy, it is difficult to achieve the desired result, but rather, it can trigger the detonator that might lead to war. According to the empirical approach in terms of dealing North Korea's denuclearization, if each nation promises to give security approval to North Korea, in the form of bilateral or multilateral dialogue, and also presents a fixed timetable for North Korea's denuclearization and inspection process, it might achieve the expected result, that is, North Korea's denuclearization. Therefore, it is necessary for the Trump administration to establish its North Korean policy objective firmly. Maybe, it is time that the U.S. seriously considers the so-called "dual-track approach" and "suspension-for-suspension," which was proposed by the Chinese government.

**【Key Words】** Trump Administration, Unilateral Pressure, Dual-track Approach, Suspension-for-suspension

\* 本文是国家社会科学基金项目“我国能源安全与‘一带一路’能源合作研究”(项目编号:15BGJ022)以及浙江师范大学非洲研究院非洲研究专项课题“中国在非能源企业面临的风险挑战与对策研究”(项目编号:15FZZX01YB)的阶段性研究成果。

\*\* 张建新,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士生导师。张时领,复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系2012级博士研究生。

在国际体系中,朝鲜就是一个孤岛,不但被韩美日等敌对国武力环伺,就连传统友邦也不认同其内政外交,安全上已陷入岌岌可危的状态。朝鲜政府寄望于安全自助,企图以核武开发吓阻美韩联盟的颠覆,确保其政权安全和国家安全。自2006年10月在咸镜北道吉州郡丰溪里等地实施第一次核试验以来,到2016年9月,朝鲜共实施了五次核试验,目前已基本实现核的武器化、小型化、轻量化、多样化等将核作为武器的预期成果。<sup>①</sup>同时,可能具备洲际弹道导弹(ICBM)攻击、核突袭以及隐秘发射(潜射弹道导弹)等先发制人的核打击力。在和平解决朝核问题上,六方会谈发挥了重要的作用。六方会谈期间,朝鲜在追求核武化目标方面还有所节制,六方会谈暂停后,随着朝鲜国家安全危机的加深,核开发进程明显加快,导致朝鲜半岛安全的失控。

## 一、朝鲜核试验与美国对朝政策

朝鲜的核开发、导弹试射引发的矛盾逐步升级,国际社会通过联合国安理会决议及声明等方式对朝鲜进行的制裁随之加大力度,对朝鲜的谴责也越强烈。<sup>②</sup>特朗普政府于2017年4月轰炸叙利亚、阿富汗,并对朝鲜

---

① 朝鲜核开发进程:1955年,朝鲜科学院第二次大会决定建立“原子及核物理学研究所”;1962年,建立宁边原子能研究所;1963年,从苏联引进研究用核反应堆(IRT-2000,2MWe);1974年,制定原子能法,加入国际原子能机构(IAEA);1980年,动工建设宁边5MWe实验用核反应堆(石墨慢化堆);1985年,建设再处理设施(放射化学实验室),签署《核不扩散条约》(NPT);同时启动宁边5MWe核反应堆(年产钚6千克);1989年,从宁边5MWe核反应堆提取废燃料棒(约8000个,25—50吨),法国卫星拍摄并公开宁边核设施;1991年,退出《核不扩散条约》;1994年,美朝签订《1994日内瓦协议》;2002年,宣布解除核冻结(宁边核反应堆解除封存,停止运行监控摄像机,撤出IAEA核查官);2005年,拥有核武器宣言;2006年,第一次核试验(威力1kt);2008年,爆破宁边核反应堆冷却塔;2009年,第二次核试验(2—4kt,钚);2013年,第三次核试验(6—9kt,高浓缩铀);2016年,第四次核试验(6—10kt,氢弹)及第五次核试验(10—15kt)。参见Cho-Min, Kim Jin-Ha:《朝核日志1955—2009》,首尔统一研究院2009年印,第4—80页。

② 至今为止,联合国安理会对朝制裁决议有1718号(2006年)、1874号(2009年)、2087号(2013年)、2094号(2013年)、2270号(2016年)、2321号(2016年)。根据决议,禁止朝鲜进行核试验及发射导弹,不论距离长短。2017年5月,韩国文在寅政府执政后,朝鲜首次发射中程弹道导弹(IRBM),联合国安理会召开紧急会议,发表针对朝发射导弹的谴责声明。

的一意孤行提出严重警告,表示再也不会坐视不管。<sup>①</sup>尤其在获得朝鲜有可能实施第六次核试验的信息后,于2017年4月向朝鲜半岛附近海域派遣了卡尔·文森号航空母舰。不仅如此,在例行的美韩联合军演结束后,将曾参与清除本·拉登、萨达姆·侯赛因的特种部队海豹突击队留在韩国,以向朝鲜施加压力。

就美国在军事方面进行的施压,朝鲜副外相韩成烈于2017年4月在平壤举行的外媒采访中暗示将采取强硬措施,“如美国要战我们绝不犹豫,对于美国的军事行动将采取先发制人的打击”。<sup>②</sup>朝鲜外务省裁军及和平研究所也通过发言人表示“美国向朝鲜半岛输入的无数核战略武器装备正在威胁朝鲜半岛的和平与安全,并将朝鲜半岛引向了核战争的边缘,随时可能爆发核战争危险的严峻局势不仅威胁到东北亚,也威胁到世界的和平与安全。”并批评导致朝鲜半岛紧张局势的原因在于美国。<sup>③</sup>

如今的朝鲜半岛已成为美朝激烈对抗的舞台,任何一方的误判或挑衅都有可能致国际性的全面军事冲突。为此,国际社会表现出对两国冲突的担忧,并普遍认为围绕朝鲜半岛的诸如此类的问题应得到和平解决。

自签订《停战协定》至今,美朝关系一直处于间歇性相互挑衅与冲突的状态,偶尔贯穿着尝试性的对话(momentum)。20世纪80年代后期,朝鲜核开发计划在国际社会被公开,朝鲜也受到国际社会的关注。此后,朝鲜似乎在通过韩朝、美朝对话,努力缓解美朝矛盾,但在朝鲜向国际原子能机构(IAEA)申报的内容与国际原子能机构核查结果之间存在“重大差异”(significant discrepancy)后,围绕朝核问题的矛盾不断升级。1992年,美韩重启暂停的联合军演,1993年3月8日,美国决定在韩国部署爱国者导弹,朝鲜宣布进入准战时状态,并于同年3月12日正式向安理会提出退

---

<sup>①</sup> 2017年4月,美国以叙利亚使用化学武器为由轰炸了其空军基地,随后又轰炸了阿富汗ISIS基地,以此向朝鲜提出严重警告。尤其是美国情报当局高层称“如能确定朝鲜第六次核试验在即,美国随时准备以常规武器先发制人地打击朝鲜”,明确表示绝不姑息朝鲜的挑衅。

<sup>②</sup> An Tae-Hoon:《金日成诞辰前夕 朝鲜“如美国要战,我们绝不犹豫”》,JTBC,2017年4月14日。

<sup>③</sup> 朝鲜民主主义人民共和国外务省裁军及和平研究所:《朝鲜民主主义人民共和国外务省裁军及和平研究所发言人发言》,朝鲜劳动新闻,2017年4月14日。

出《核不扩散条约》(NPT),由此引发了第一次朝核危机。<sup>①</sup>

20世纪90年代,面对第一次朝核危机,乔治·布什政府和比尔·克林顿政府都致力于和平解决朝核问题。作为朝鲜半岛无核化的率先措施,也应当时卢泰愚政府的要求,布什总统将驻韩美军部署的战术核武器如数撤出,克林顿则直接参与双边接触,并签订了历史性的《关于朝鲜核问题的框架协议》(又称“1994年日内瓦协议”)。<sup>②</sup>然而,由于美国国会多数党共和党的掣肘,克林顿政府迟迟未能履行《1994年日内瓦协议》,朝鲜则拒绝终止核武化的进程,解决朝核问题的努力随之付诸东流。1998年,尽管国际社会强烈反对,但朝鲜仍强行发射“大浦洞1号”远程导弹。2002年10月,访问朝鲜的美国东亚及太平洋事务助理国务卿詹姆斯·凯利在访朝结果说明会上,公布了朝鲜的秘密核计划,朝鲜方面不再隐瞒利用高浓缩铀发展核武器的计划,第二次朝核危机爆发。所幸,2003年因六方会谈机制的形成,各方围绕朝核问题的矛盾似乎暂时得以弥合。2006年,形势发生逆转,由于朝鲜进行了第一次核试验,美国宣布制裁澳门汇业银行,以及在六方会谈框架下六方协商朝鲜无核化验证方法等因素的影响,形势发生逆转,直至2008年12月六方会谈在召开最后一次团长会议之后被迫暂停。

“9·11”事件后,小布什政府在全球范围推行反恐战略,对朝鲜的态度变得日益强硬。美国总统小布什不仅将朝鲜列入与伊朗、伊拉克一样的“邪恶轴心国”而进行施压,还声称“憎恶金正日”。<sup>③</sup>2002年10月,美国东亚及太平洋事务助理国务卿詹姆斯·凯利在访问朝鲜时,向外界披露朝鲜利用高浓缩铀秘密研制核武器的计划,美朝矛盾进一步升级,最终导致第二次朝核危机的爆发。

奥巴马政府对朝政策的重点是“战略性忍耐”(strategic patience)。奥巴马政府的“战略性忍耐”缺乏“战略性思考”(strategic thinking),更多依赖于“一厢情愿的想法”(wishful thinking),接近于“非战略性放弃”(non-

① Sharon Richardson, *Perspectives on U.S. Policy toward North Korea: Stalemate Or Checkmate?* Lexington Books, 2006, pp.123—125.

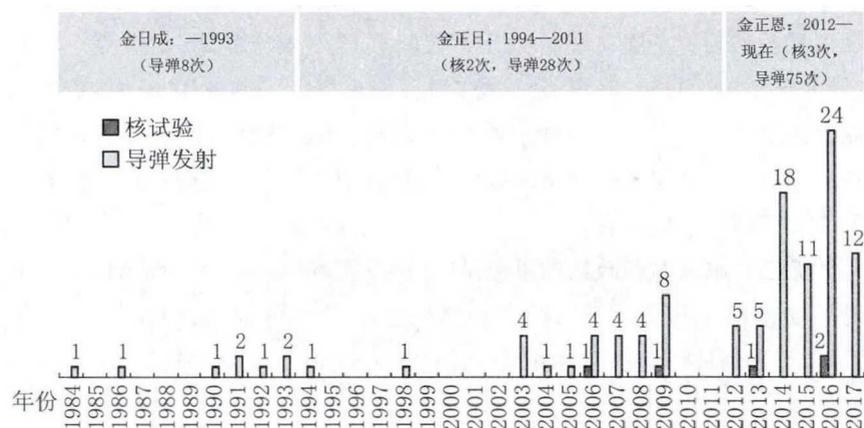
② 主要内容如下:①冻结及解除核相关设施;②根据冻结进行能源补偿;③政治及经济关系正常化;④为朝鲜半岛无核化、和平与安全的共同努力等。

③ J.Peter Scoblic, *U.S. Vs. Them: How a Half Century of Conservatism Has Undermined America's Security*, London: Penguin Books, 2007, pp.232—233.

strategic abandonment)。因此,奥巴马政府战略性忍耐这一政策因放任导致朝鲜发展了核技术、导弹能力而遭到诸多批评。<sup>①</sup>奥巴马政府期间,朝鲜共进行了4次核试验。每次朝鲜进行核试验,美国就动用战略装备进行武力威胁,如此形成了朝鲜挑衅而美国武力威胁的规律。2012年,美朝曾签订历史性的《闰日协议》(Leap Day Agreement),美国承诺向朝鲜提供粮食援助,以此为条件,换取朝鲜停止进行核试验,但由于种种原因,该协议最终沦为一纸空文。2013年,朝鲜进行第三次核试验,美国向朝鲜半岛派遣了B-52轰炸机、B-2隐形轰炸机、F-22猛禽战斗机;2016年朝鲜进行第四次核试验,美国向朝鲜半岛展现了B-52轰炸机和F-22猛禽战斗机;朝鲜进行第五次核试验后,美国向朝鲜半岛展示了B-1B战略轰炸机。

但是,仅仅靠武力威胁不但未使朝鲜弃核,反而引发了朝鲜更强烈的反击。朝鲜一直都表现出越是在强压下越是顽强抵抗的精神特性,以“悬崖战术”(brinkmanship)进行抵抗,进一步加剧了朝鲜半岛的紧张局势。强硬的施压政策必然导致朝鲜政府的顽强抵抗,朝鲜为了生存和体制稳定而更加专注核武器和导弹的开发。

表1 朝鲜导弹、核活动次数(1984年1月—2017年7月)



资料来源: Hong Min:《金正恩政权核、导弹活动主要特征及模式》,首尔统一研究院2017年印,第2—3页。

<sup>①</sup> Kim Jae-Chun:《朝鲜第四次核试验及美国战略性忍耐的终结:美国的对朝政策变化分析》,《统一政策研究》2016年第25卷第1号,第2页。

据美国科学与国际安全研究所(Institute for Science and International Security)分析,目前朝鲜可能最多拥有 30 枚核弹头,以上数量是基于 2016 年末的 13 枚,2 年前大幅增加的 10—16 枚的数量估算的。并且,美国科学与国际安全研究所所长大卫·奥尔布赖特(David Albright)认为,“朝鲜的核武化能力发展迅速,并且已拥有研制可将核弹头投向韩国和日本的导弹的能力。”换言之,奥巴马政府采取“战略性忍耐”政策期间,朝鲜通过持续的核试验不仅实现了核武化,也大幅提高了核弹头的轻量化和小型化,以及具备开发能够运送核武器的中、远程导弹的能力。<sup>①</sup>

## 二、特朗普政府对朝强硬政策

美国外交政策的主旋律一直是孤立主义与国际主义的相互纠缠。孤立主义是指美国自我克制对外部世界的干预,除非与国家利益或国家安全有直接关系,否则回避外交介入。相反,国际主义是指,积极介入国际社会的倾向。<sup>②</sup>孤立主义和国际主义根据美国国家利益选择性地出现在不同阶段。例如,到 19 世纪末为止,实行的是代表门罗主义(Monroe Doctrine)的不介入以及拒绝干预的孤立主义外交政策。19 世纪 90 年代至 20 世纪初,受经济危机影响,实施了孤立主义与国际主义并行的外交政策。第二次世界大战以后则放弃孤立主义,积极介入国际社会,主导建立、运行联合国,起到了代表自由阵营主导国家的作用。冷战体制瓦解后,美国作为唯一的霸权国家,以世界警察自居,积极介入各种国际问题,一直实行国际主义对外政策。

为了国家利益的最大化,美国根据国际形势的变化,采取了孤立主义或国际主义外交政策。而美国这样的孤立主义、国际主义外交政策基调一般通过单边主义和多边主义形式实施。单边主义包括美国独立的单边的行为、施压或决策等。相反,多边主义则是为了实现与其他国家的交流

<sup>①</sup> Associated Press.(2017 年 4 月 14 日) *op.cit.*, FOX NEWS U.S..

<sup>②</sup> Jeon Woong:《美国的外交政策是如何形成的》,首尔 Han Wool 2007 年印,第 35—51 页。

与合作而建立协商机制,以协调意见,实现共同的目标。正如1989年12月美国“进攻巴拿马事件”,美国为了本国利益单方面介入国际社会及国际问题,取得了自己想要的结果。<sup>①</sup>这是美国外交政策中单边主义的典型案例。另外,作为多边主义的典型案例,可以举出两个例子。即,在政治上协助成立联合国、北大西洋公约组织(NATO),经济上协助成立世界贸易组织(WTO)。

2017年1月上台的美国特朗普政府的外交政策聚焦美国利益和国家安全,在国际社会主张“以实力寻求和平”(peace through strength)的美国优先主义(america first)<sup>②</sup>,显示出一定的孤立主义特征。这样的外交政策因极少介入缺少美国利益的国际问题而被外界认为具有“新孤立主义倾向”。<sup>③</sup>在经济领域,特朗普上台后立即宣布美国退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP),同时要求修改美韩自由贸易协定(FTA)。特朗普在大选期间曾表示,朝鲜问题应由朝韩两个当事者解决,美国将采取与在经济领域相同的孤立主义政策。但是,特朗普入主白宫后,其对朝政策的立场发生了一百八十度转弯,迅速从空洞的孤立主义转向实用的干预主义。实际上,特朗普政府被认为会积极介入国际政治、安全战略问题,在朝鲜问题上,特朗普政府不可能坐视不理。

美国政府有关人士认为,“朝鲜问题发展到今天,是不介入导致的。”<sup>④</sup>因此,“最大化的压力与遏制”(maximum pressure and engagement)构成特朗普政府对朝强硬政策的核心。<sup>⑤</sup>朝鲜自称核拥有国,并持续发展核武器,由此威胁到美国的利益。为此,特朗普政府明确表示将不会袖手旁观。这从2017年4月访问韩国的美国副总统迈克·彭斯(Mike Pence)与时任韩

---

① 1989年12月20日,美国以恢复巴拿马民主宪政,并逮捕国际毒品走私嫌疑人曼纽尔·诺列加(Manuel Antonio Noriega)总统为名进攻巴拿马的事件。但是,进攻巴拿马只是美国的一个借口,事实上明显是一种犯罪行为,是为确立以美国为中心的世界秩序的一种武装行动。事实上,联合国也认定此次美国的进攻是“军事进攻”。

② The White House. “America First Foreign Policy.”

③ Shin Sung-Won:《1945年后美国外交政策与特朗普新政府的外交政策前景》,首尔外交安全研究所2016年印,第13页。

④ Kang Young-Doo:《美国特朗普政府确定“最强有力的施压及干预”对朝政策》,联合新闻TV(2017年4月15日)。

⑤ Trump strategy on NKorea: “Maximum pressure and engagement”. FOX NEWS U.S. Associated Press.(2017年4月14日)。

国代理总统黄教安的会谈中得以确认。会谈中,彭斯表示“如果朝鲜执意进行核试验,将采取朝鲜无法承受的惩罚性措施。”<sup>①</sup>他在韩朝军事分界线(DMZ)附近宣称,“我们和同盟对该地区的忍耐已尽”,美国的“战略性忍耐时代已经结束”,并发出警告,美国迫使朝鲜放弃核武器和导弹计划的“所有选项均在桌面上”,希望“看到一些变化”。<sup>②</sup>

事实上,特朗普政府一发现朝鲜进行核试验及导弹发射的苗头,便立即以战斧导弹(Tomahawk missile)、GBU-43/B轰炸了叙利亚和阿富汗,以此警告朝鲜,美国完全能以同样的手段轰炸朝鲜。并且,在结束美韩联合军演后将参加军演的卡尔·文森航空母舰重新召回朝鲜半岛,表示对朝鲜的警告不仅仅是一句空话。

美国对朝政策一直在鹰派(Hawks)的强硬和鸽派(Doves)的柔和之间循环反复。一般来说,在对朝政策上,鹰派主张在朝鲜尚未具备将核武器运至美国进行打击的洲际弹道导弹(ICBM)能力前必须考虑进行外科手术式军事打击或先发制人的军事打击。而鸽派主张进行包括美朝两国直接双边会谈在内的任何形式的对话。早在20世纪90年代,美国国务院朝鲜事务助理、哥伦比亚大学韦瑟黑德东亚研究中心前研究员乔尔·威特(Joel S.Wit)就认为,“目前美国的对朝政策正驶向错误的方向,必须在情况进一步恶化之前扭转其方向。”他还特别指出,“目前的政策最终将走到死胡同(dead-end),要么是朝鲜拥有核和导弹,要么将是军事悲剧。”他强调必须与朝鲜进行谈判。<sup>③</sup>

通过《朝美核框架协议》度过第一次朝核危机的比尔·克林顿政府,基本上由国务卿马德琳·奥尔布赖特(Madeleine Albright)等鸽派所组成,<sup>④</sup>相反,乔治·布什(George Walker Bush)政府则将朝鲜视为邪恶轴心国,

① The Latest: Pence warns. ABC News, Associated Press.(2017年4月17日)

② J.J.Gallagher, Alexander Mallin, Riley Beggin. “Vice President Pence declares end to ‘strategic patience’ on North Korea,” ABC News.(2017年4月17日)

③ Tom O'Connor.(2017年7月6日). “North Korea’s New Missile Can Probably Nuke the U.S., Making Kim Jong Un Stronger than Eve,” Newsweek.

④ 克林顿政府时期,除了1994年达成《朝美核框架协议》外也积极进行了美朝接触,于2000年取得《美朝联合公报》(U.S.-DPRK Joint Communiqué)等成果。国务卿奥尔布赖特也在连任期间访问平壤,与当时朝鲜的金正日进行会晤,就比尔·克林顿总统访问朝鲜的日程进行磋商,整体上表现出与朝鲜对话的开放性倾向。

并对其进行经济制裁,包括布什总统本人在内均带有极强的鹰派特征。<sup>①</sup>奥巴马政府在其第一个任期内与朝鲜达成《闰日协议》(*Leap Day deal*),在其连任后以所谓“战略性忍耐”(strategic patience)为基调,对朝政策较为温和,结果是朝鲜进行了四次核试验。特朗普政府则由主张采取比任何时期都更强硬的对朝政策的鹰派组成。

从特朗普政府的组成人员看,其鹰派特征显著。鹰派包括特朗普本人、副总统彭斯、国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)、国防部长詹姆斯·马蒂斯(James Mattis)、财政部长斯蒂芬·努钦(Steve Mnuchin)、美国驻联合国大使尼基·黑利(Nikki R.Haley)等。共和党内主要政治人物有佛罗里达州参议员马尔科·卢比奥(Marco Rubio)等,另外还有智库美国布鲁金斯学会的约翰·桑顿中国中心及东亚政策研究中心高级研究员乔纳森·波拉克(Jonathan Pollack)等。与对朝持强硬态度的民主党候选人希拉里·克林顿(Hillary Clinton)相反,特朗普在其竞选期间表示将有可能与金正恩进行对话,在对朝政策上表现出鸽派风格,但在就职后因持续发生的朝鲜导弹挑衅及区域内不安定因素等影响,甚至坚持考虑采取军事措施。尤其在2017年6月,与韩国总统文在寅进行美韩首脑会晤期间举行的联合记者招待会上,特朗普指责朝鲜是“鲁莽(reckless)而野蛮(brutal)的政府”,表示“说实话,对朝鲜的忍耐已结束”,“很有必要对朝鲜政府的核及弹道导弹计划采取措施”。<sup>②</sup>迈克·彭斯在访韩期间也表示,“必须停止鲁莽的核武器开发,绝不允许继续发射导弹”,强调将不惜采取一切手段迫使朝鲜终止核计划。<sup>③</sup>国务卿雷克斯·蒂勒森在发言中透露,也许强硬措施比对话更为有效。他的观点与特朗普总统一致,他表示“战略性忍耐已结束”,“过去几年,朝鲜耍了美国,且行为非常恶劣”,今后,如朝鲜继续威胁韩国和美国,美国将采取适当的措施。换言之,美国完全可

---

① 布什政府则即便是在六方会谈期间,也将朝鲜列入反恐怖支援国(后来解除),冻结疑似金正日政治统治资金所在银行澳门汇业银行账户,对朝鲜进行政治、经济制裁。

② John Parkinson. “Trump warns North Korea: ‘Patience is over.’” ABC News. (2017年6月30日)

③ Andrew Buncombe. “North Korea: Mike Pence says ‘strategic patience is over’ in White House’s latest hint at military action: The comments come amid rising tension on the Korean Peninsula.” Independent. (2017年4月17日)

以考虑采取军事措施。<sup>①</sup>2017年5月,国防部长詹姆斯·马蒂斯在美国CBS采访中表示,朝鲜是“美国的直接威胁”,表示“没必要等到朝鲜拥有搭载核的洲际弹道导弹之时”。<sup>②</sup>2017年7月,在朝鲜成功发射洲际弹道导弹之后,主导美国对朝制裁谈判的美国驻联合国大使尼基·黑利在紧急召开的联合国安理会上表示,美国“将不再重复导致今天黑暗时期的过去不适当的接触方式”,主张更强硬的、能够受到国际社会支持的对朝制裁政策,表示“必要时将考虑采取军事行动”。<sup>③</sup>

鹰派对于军事制裁朝鲜可能带来的最坏结果和损失是十分清楚的。朝鲜在核武化及洲际弹道导弹开发方面已经达到相当高的水准,对朝鲜进行军事打击必然给美朝双方,进而对包括韩朝在内的朝鲜半岛所有利益攸关方带来悲剧性结果。2017年4月,鹰派政客、美国共和党佛罗里达州参议员马尔科·卢比奥在接受美国CBS“Face the Nation”节目采访时表示,“不希望发生与朝鲜的战争”,表示“绝不允许搭载核的导弹飞向美国本土,但拦截导弹的手段必然是有限的,且无一例外都将是极端的手段。”<sup>④</sup>一方面,美国公开宣布采取军事措施的必要性,另一方面也在权衡这些强硬措施可能对美国造成的损失。美国布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心及东亚政策研究中心高级研究员乔纳森·波拉克在题为《朝鲜已进行ICBM试验,现在应该如何应对?》(North Korea has tested an ICBM, Now What?)的文章中表示,对朝鲜进行先发制人的攻击所带来的后果将是无法想象的,不仅以韩国人、日本人,也将以常住该地区的美国人的生命作为代价,必须从考虑因素中予以排除。但这并不表示他主张与朝鲜进行对话。相反,他承认朝鲜拥有核武器和导弹的事实,只是否认这些计划的政治合法性(political legitimacy)或持久性(permanence),强调应加

① James Griffiths, Paula Hancocks, Alexandra Field, “Tillerson on North Korea: Military action is ‘an option’,” CNN.(2017年3月17日)

② John Dickerson. “Face the Nation May 28, 2017 Transcript: Secretary Mattis,” CBS.(2017年5月28日)

③ Rick Gladstone, Choe Sang-Hun, “U.S.Vows Tougher Action on North Korea After Missile Test.” The New York Times.(2017年7月5日)

④ CBS News, “Trump’s national security team agrees: North Korea is a grave threat,” CBS News.(2017年7月5日)

强对朝鲜实施核及导弹计划的限制。<sup>①</sup>

由于对朝鲜采取军事措施后果不可预测,且极具破坏力,所以鹰派暂时倾向于运用强硬的经济制裁,而把武力措施作为最后的手段。换言之,采取了对与受到经济制裁的国家进行经济往来的第三国企业及个人进行制裁的“次级抵制”(secondary boycott)。对此,财政部长斯蒂芬·努钦于2017年6月29日在白宫举行的记者招待会上表示,“再也不能容忍朝鲜挑衅的、去稳定化的(destabilizing)以及不人道的行为(inhumane behavior)”,“将以外部支援因素为目标(external enablers)对朝鲜进行更为强有力的经济制裁,直至朝鲜终止核及导弹计划。”<sup>②</sup>表示美国将通过这一措施果断地切断朝鲜用于核和导弹开发所需的资金。

上述以武力为基础的、强硬的经济制裁方案,不仅得到特朗普政府及其智囊圈的支持,也得到普通美国国民的支持。2017年4月,根据美国皮尤研究中心(Pew Research Center)进行的美国人对朝鲜认知度调查,有65%的被调查人将朝核视为威胁,64%的被调查人认为如盟国受到朝鲜攻击,美国应为防御同盟而对朝鲜实施军事打击。就美国对朝核问题的对策,61%的被调查者认为必须加强经济制裁。

表2 美国人对朝核的认知调查

朝鲜,对朝核的认知		对朝核问题的对策	
对朝鲜拥有核武器表示担忧	65%	加强对朝经济制裁	61%
如盟国受到朝鲜攻击,美国应给予军事援助	64%	改善美朝关系	28%
对朝鲜持非常负面的看法	61%	其他	12%

注:问卷调查期间为2017年2月16日起至3月15日止,以18岁以上成人1505人为对象进行调查。标本误差为±3.0%。

资料来源:Jacob Poushter.(2017年4月5日). Americans hold very negative views of North Korea amid nuclear tensions. Pew Research Center.

<sup>①</sup> Jonathan D.Pollack. “North Korea has tested an ICBM. Now what?” Brookings Institution.(2017年7月6日)

<sup>②</sup> James S.Brady. “Press Briefing by Principal Deputy Press Secretary Sarah Sanders and Treasury Secretary Mnuchin,” The White House.(2017年6月29日)

由此看出,美国鹰派甚至认为可以将军事选择权摆上桌面,试图通过强硬的施压及经济制裁迫使朝鲜就范。当然,美国政府并不否认中国在解决朝核问题上的重要作用。为了实现施压与制裁效果的最大化,美国试图借助中国的影响与协助。事实上,特朗普政府对朝鲜实行“最大化的施压与干预”政策是以中国的协助为前提的。虽然特朗普政府执政初期前两个月的对朝政策似乎是企图通过独立军事行动以实现政权更迭(regime change)的单边主义强硬路线,必要时还将考虑直接进行军事干预。但是,通过2017年4月举行的中美首脑会谈以及习近平主席和特朗普总统之间的通话而回旋为对朝鲜加大施压力度。同时,特朗普为了显示其强硬政策没有妥协的余地,曾表示,如果中国的协助不符合美国标准,美国将采取单独行动。<sup>①</sup>乔纳森·波拉克曾说,“对朝鲜采取的一系列措施都是为了应对朝鲜引发的威胁,这点必须准确地传达给中国……不管中国是否共同参与行动,美国为了维护本国利益都会采取行动。”<sup>②</sup>纵观美国历届政府的对朝政策,特朗普政府对朝施压的强度可谓达到了顶峰。

与此相反,在特朗普入主白宫后,随着原定的美朝1.5路线(半民半官)对话的流产,凸显出鸽派立场的式微。美朝间原定的1.5路线对话流产的直接原因虽然是美国拒绝向朝鲜签发签证,但从另一方面看,与金正恩同父异母兄弟金正男被刺事件也不无关系。美朝非正式会谈由参加会谈的决策者和专家彼此交换意见,之前是在德国柏林或马来西亚吉隆坡等地举行。最近一次是2012年在美国本土举行的双边会晤,当时朝鲜六方团长李勇浩(现朝鲜外相)作为朝鲜代表,美国参议院外交关系委员会主席约翰·克里(John Kerry)作为美国代表参加会晤。此后,因美国拒绝向朝鲜代表签证而未能实现在美国的会谈,原因在于朝鲜持续进行的核试验及导弹发射行为的影响。而本次会晤由詹姆斯·卡特(James Carter)政府时任亚洲部门顾问、美国外交政策全国委员会唐纳德·扎格里亚(Donald S.Zagoria)副会长策划,原定美国方面由前任官员、朝鲜方面由包括外务省美洲局局长崔善姬在内的官员参加。<sup>③</sup>即便如此,鸽派在美

① Donald J.Trump. “Donald J.Trump on Twitter,” Twitter.(2017年4月13日)

② Jonathan D.Pollack. *op.cit.*, Brookings Institution.(2017年7月6日)

③ Elise Labott. “Trump administration nixes informal talks with North Korea,” CNN.(2017年2月27日)

国仍然有一定影响,认为对朝谈判虽有挫折,但在防范危险方面还是取得了不少成果,因此主张继续积极推进对朝谈判,反对对朝采取强硬政策,因为“次级抵制”等对朝强硬政策可能引发朝鲜的强烈抗议,并有可能导致半岛局势更加恶化。

2017年7月5日,美国布鲁金斯学会前研究员迈克尔·奥汉隆(Michael E.O'Hanlon)通过美国《纽约时报》专栏“正是与朝鲜进行交易的时刻”(It's Finally Time to Deal With North Korea),建议特朗普政府与朝鲜进行谈判。他指出,“包括对与朝鲜进行非法交易的银行、企业进行处罚,加强对平壤的制裁有一定道理”,“但是,仅仅是强硬的制裁并不充分,华盛顿必须采取更强的谈判战略”。并指出“华盛顿必须以开放的姿态探讨遏制或解除朝核及远程导弹的各种机会”,警告“如果朝鲜最终拥有了最多100枚核弹,具备了运载核弹到美国的能力,情况将比现在更为严峻”。奥汉隆指出,“在最终实现朝鲜无核化过程中,美国领导人不应惧怕接受过渡性谈判”,“那会比现在我们正在走的道路更为实用”,并再次敦促与朝鲜进行谈判。<sup>①</sup>国际战略研究所的马克·菲茨帕特里克(Mark Fitzpatrick)也指出,“金正恩的朝鲜不会发射导致毁灭其政权的核武器”,他主张“必须打开与朝鲜的对话(engagement)之门。”尤其是为了与朝鲜进行谈判,甚至可以考虑在停战状态下讨论签订和平协定。他认为,停止美韩军演、撤出驻韩美军等是不可接受的,不过可以考虑达成某种交易(bargain)。<sup>②</sup>鸽派代表人物乔尔·威特则认为,减少美韩联合军演“并不是不可能的”。<sup>③</sup>

总起来说,对特朗普政府对朝政策具有实质性影响的核心层(inner circle)基本上由鹰派组成,鸽派已被完全边缘化,甚至在特朗普政府内阁里很难明确指出谁是鸽派的代表人物。新政府上台后,随着朝鲜发射导弹等挑衅行为引发的朝鲜威胁强度的加大,鸽派已难以表达其观点,只有一些前任官员及智库,仍然积极主张与朝鲜对话。

---

① Michael E.O'Hanlon, "It's Finally Time to Deal With North Korea," *The New York Times*.(2017年7月5日)

② The Economist, "The land of lousy options. America will find it hard to strike a deal to curb North Korea. Military action is a non-starter, too."(2017年4月6日)

③ Joo, Jin-Hee:《去年与朝鲜进行接触的乔尔·维特(Joel wit):“减少军事演习不是不可能”》,MBN,(2017年6月24日)。

### 三、重启六方会谈的前景

六方会谈暂停以来,美朝双边对话的努力宣告失败,美国的单边强硬制裁反而引发了朝鲜更强烈的对抗行为,致使朝鲜半岛危机四伏,阴霾重重,几乎已濒临战争的边缘。事实证明,只有坚持和平对话的方式,才能为缓和紧张对立的局势,并朝向最终解决朝核危机,寻求各方均可接受的方案。为此,必须终结当前这种挑衅引发再挑衅的恶性循环(vicious cycle)。

作为朝鲜半岛利益关系的攸关方之一,中国积极提倡以和平对话的方式解决危机。实际上,重启六方会谈的多方努力至今没有停止过。中国早已开始通过六方会谈解决朝鲜半岛冲突。2017年4月,朝鲜半岛面临又一次核试验危机,中国为了激活六方会谈机制,向韩国、日本派遣了朝鲜半岛事务特别代表武大伟。中国国家主席习近平在2017年4月12日与美国总统特朗普进行通话中表示,支持实现朝鲜半岛无核化目标及和平稳定,朝鲜半岛问题必须以和平方式加以解决。<sup>①</sup>在美朝关系陷入战争状态的情况下,中国政府提出了“双暂停”、“双轨并进”的建议。2017年3月,中国外交部长王毅在中外记者招待会上强调,朝鲜半岛问题的主要当事者是朝鲜和美国,中国不仅是邻国也是解决朝核问题的重要一方,因此,中国始终如一地支持朝鲜半岛的无核化,并支持以和平方式解决朝核问题。他强调,为解决朝鲜半岛问题,朝鲜必须停止核开发、导弹发射挑衅,美韩两国必须停止联合军演,主张同时推进朝鲜半岛无核化进程和平磋商。<sup>②</sup>王毅提出的“双暂停”,是朝美双方都能接受的提议,可能成为迈向对话的基础。至少特朗普内阁中的鸽派,对中国政府提出的“双暂停”和“双轨并进”方案是持肯定态度的。

值得关注的是,早在朝鲜进行第四次核试验之际,美国和朝鲜都曾提议“双轨并进”。2016年2月21日,据华尔街日报报道,在朝鲜进行核试验前

<sup>①</sup> 《习近平同美国总统特朗普通电话》,中国外交部,(2017年4月12日)。

<sup>②</sup> 《外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》,中国外交部,(2017年3月8日)。

夕,奥巴马政府曾向朝鲜提议举行和平磋商。美国在提议中表示“撤回长期以来将无核化作为(和平协议磋商的)前提条件”,称无核化可以“仅仅是和平协议磋商的一部分(simply a part of the talk)”。<sup>①</sup>次日,美国国务院发言人约翰·柯比(John Kirby)解释该提议是朝鲜提出的。美国声称,对此提议回应“无核化必须是和平协定磋商的一部分(part of any such discussion)”,但遭到朝鲜的拒绝。对于这样的和平协定,美国虽然强调是“与一直强调的无核化原则一致”,但是,无核化不仅没有被列入和平协定的前提条件,无核化磋商也从“前提条件(precondition)”微妙地变更为“一部分”。当时,美国国务卿约翰·克里(John Kerry)于2016年2月23日在华盛顿会见中国外交部长王毅后举行的记者招待会上宣称,“如果朝鲜能够坐到谈判桌前就无核化进行磋商,最终还是能够达成和平协定”。<sup>②</sup>美国总统特朗普在大选期间就表示,如果条件允许,将直接与金正恩进行会面,美国驻联合国大使尼基·黑利(Nikki Haley)也表示“如果朝鲜全面停止核导弹试验,则有意愿进行对话”。<sup>③</sup>2017年7月,美国负责东亚和太平洋地区事务的前助理国务卿库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)在《金融时报》发表题为《重启六方会谈将是约束朝鲜的最佳方案》(Restarting six-party talks is the best way to fix North Korea)的文章。他指出,六方会谈是朝鲜半岛利益攸关方讨论利益关系的场合,为了突破朝核与导弹危机,需要重启六方会谈。<sup>④</sup>

韩国方面一直对重启六方会谈抱有希望。2017年4月23日,韩国总统文在寅在其还是候选人期间,就在韩国国会宪政纪念馆举行记者招待会指出,“为解决朝核问题,为朝鲜半岛的和平,将韩朝首脑会谈制度化。”他表示,韩国将在短期内寻求重启六方会谈。<sup>⑤</sup>2017年5月,洪锡炫以文在

---

① Alastair Gale, Carol E.Lee, “US, North Korea agreed to peace talks before latest nuclear test,” *The Wall Street Journal*. (2016年2月21日)

② U.S.Department of State, Remarks With Chinese Foreign Minister Wang Yi. U.S. Department of State. (2016年2月23日)

③ Jung Hae-Sung:《美将废弃朝核变更为“冻结”……“降低对话门槛”》,JTBC, (2017年5月17日)。

④ Kurt Campbell, Restarting six-party talks is the best way to fix North Korea. *Financial Times*. (2017年7月8日)

⑤ Jung Ah-Yeon:《文在寅:“朝朝首脑会谈法制化……重启六方会谈”》,KBS News, (2017年4月23日)。

寅总统特使身份访问美国时,与美国国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)进行面谈,据洪锡炫特使透露,面谈期间蒂勒森明确表示如果朝鲜能够在一段时间内停止进行核开发、导弹试验,则有意愿进行对话,希望给予自己(美国)一定信任。<sup>①</sup>

虽然朝鲜对重启六方会谈没有明确表态,但一直主张签订和平协定。2015年,朝鲜外务省发言人表示,“回顾历史,也曾尝试在双边、多边结构下先行进行无核化磋商,也曾将无核化与签订和平协定问题共同进行讨论,但至今仍未取得任何成果。”<sup>②</sup>并敦促举行旨在签订和平协定的不附加任何条件的美朝对话。2016年1月10日朝鲜劳动新闻发表评论称,应该“将停战协定替换为和平协定,消除朝鲜半岛战争风险,缓和紧张局势。”<sup>③</sup>2017年5月,朝鲜外务省美国局局长崔善熙出席在挪威举行的美朝非正式会议以进一步寻找对话的途径,在回国途经北京首都机场时会见记者,她表示,“如条件允许”将与特朗普政府进行对话。<sup>④</sup>

总之,紧张对立的美朝关系是朝鲜半岛安全危机的根源,而围绕朝核问题的矛盾不过是其表象而已。朝鲜在其建立政权后从未停止研究、开发作为不对称战斗力核心装备的核武器和弹道导弹等大规模杀伤性武器,而这些武器对于朝鲜来说是保证“生存”的最后堡垒。从朝鲜的角度看,对朝进行的所有施压都可能导致体制的瓦解,是对生存的威胁,因此,朝鲜不得不执着于核武器以及弹道导弹的研发。朝鲜半岛问题不可能通过武力来解决,美国与朝鲜的战争、冲突的结果,不可能带来任何一方的胜利。<sup>⑤</sup>因此,从短期看,美国必须停止武力胁迫,朝鲜必须从“悬崖战术”中走出来,停止核武化和导弹发射活动,通过双暂停和双轨并进,为回到

① Yonhap. Tillerson wants NK to trust US promise of no hostility, refrain from nuclear, missile tests. The Korea Herald, (2017年5月19日)。

② 《朝鲜外务省发言人强调美国应积极响应美朝对话,以签订和平协定》,朝鲜中央通讯(2016年12月2日)。

③ Ra Myung-Sung:《应积极响应和平协定的签订》,朝鲜劳动新闻(2016年1月10日)。

④ Park Eun-Kyung:《朝鲜崔善熙局长:“如条件允许将与特朗普政府进行对话”》,京乡新闻(2017年5月13日)。

⑤ 《王毅回应记者提问:朝鲜半岛危险局面值得高度警惕》,中央人民广播电台(2017年4月14日)。

对话轨道创造有利的条件。从长期看,美朝双边会谈绝不可能一劳永逸地解决朝核问题,更无法满足其他利益攸关方预期的利益,因此,一旦美朝关系趋于缓和与稳定,国际社会就应郑重地考虑重启六方会谈的意义,通过六方会谈重建朝鲜半岛或东北亚地区安全机制,为最终解决朝核问题铺平道路。