

學術論文

朝鮮半島「無核化」政策之分析

An Analysis of Denuclearization of the Korean Peninsula

盧信吉 *Hsin-Chi Lu*

朝陽科技大學通識中心兼任講師

*Adjunct Lecturer of General Education Center**Chaoyang University of Technology*

摘要 / Abstract

朝鮮半島無核化進程的演進，說明過去東北亞局勢發展脈絡，輔以二十世紀的兩次世界大戰改變國際環境，其遺留下的核子武器議題，成為當前東亞政治演進的遺緒。過去美國國家安全思維主導了世界的局勢，同時引導東北亞的戰爭與和平，美國成為當代世界局勢中最主要的行為國。中國身為區域內崛起的大國，其東北亞政策隱然成為東北亞區域內的第二項變因。加之北韓政權的核子政策，東北亞地緣政治局勢複雜且多變。本文將從金氏政權發展核子武器的進程說明，朝鮮半島「無核化」政策的發展、困境與未來。

The denuclearization process on the Korean Peninsula speaks of the development of Northeast Asia in the past seven decades. The issue of nuclear weapons remains a legacy of political developments in the region. US strategic thinking during dominated international relations during the Cold War and

airiti

influenced war and peace in Northeast Asia. China's rise in the past decades gives Beijing more influence in international relations and makes its foreign policies ever decisive in the region. North Korea's nuclear policy adds to the complicated geopolitical picture in Northeast Asia. This Analysis examines the denuclearization process among the interactor in the foreign policy arena and discusses the development, dilemma and future of denuclearization on the Korean Peninsula.

關鍵字：無核化政策、朝鮮半島、核子武器

Keywords: Denuclearization, Korean Peninsula, Nuclear Weapon

壹、前言

國際社會對於朝鮮半島的關注多半著重於北韓政權的核子武器政策。從過去的金日成（Kim Il Sung）政權到金正日政權乃至於當代的金正恩（Kim Jong Un）政權，都因是否擁有核子武器受到國際行為者關注；因此，現狀下北韓政權的獨裁者是否「擁核」的討論不斷，直到金正日 2006 年第一次核試爆開始，歷經六次核試爆後，¹讓當代的北韓政權是否實質擁核成為不可爭議的事實。然而，對國際社會來說，北韓政權是否實質「棄核」才是首要的核心顧念。現任北韓領導人金正恩躍上國際舞台後，持續周旋於美國總統川普（Donald John Trump）、中國國家主席習近平以及俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）之間，並且同時確認北韓成為一個新的擁核國家。這樣的轉變為朝鮮半島屈勢的走向帶來許多不確定，但也同時促進許多國家設法針對核武問題展開對話。

值得注意的是，過去「無核化」政策代表著國際社會框架對於朝鮮半島的外交政策目標。但現在不再僅僅是一個單一定義的名詞，而是一個可被討論、具有彈性能夠重新演繹的辭彙。或許在北韓政權持續對外聯繫交流後，在附加某種前提的形式下，得被接受而成為說明當前朝鮮半島現況的主要形容詞。²從過去多次多方領袖會議圍繞本議題開始，歷經六方會談、兩韓峰會到美朝峰會的許多承諾，朝鮮半島「無核化」的進程演繹，才是

¹ 林志豪，〈金正恩時期北韓核武戰略展望〉，《歐亞研究》，第 2 期（2018 年 1 月），頁 68-69。

² Lee Sun-ho, "CVID, PVID, SVID and what else?" *The Korea Times*, August 12, 2019, http://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2018/06/162_249399.html; John Power, "Six months after Trump and Kim shook hands, denuclearisation a distant hope," *South China Morning Post*, December 10, 2018, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2176985/six-months-after-trump-and-kim-shook-hands-denuclearisation>; and "N Korea not ready to denuclearise: US intelligence agency chief," *ALJAZEERA News*, June 25, 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/06/korea-ready-denuclearise-intelligence-agency-chief-190625011109667.html>.

未來半島能否和平發展的脈絡依據。

本文將嘗試從美國外交政策對於北韓政權實質關注的焦點來說明，朝鮮半島的進程是否往「無核化」推進之外，也嘗試從主要國家之間的互動來說明一個國家是否願意落實無核化的原因。如北韓政權運用無核化議題之外，抗衡國際社會下聯合國的經濟制裁、以及國內糧食供給不足的威脅，如何透過無核化政策的執行換取國際的經濟援助，抑或是敵對國家—南韓的糧食援助，都成為北韓政權能否持續下去的重要因子。其次，不同國家針對「無核化」議程的設定與反應，將牽引著彼此的外交政策，從而引導未來朝鮮半島的發展，如何檢視這些國家的行為，是本文研究的另一重點。

貳、朝鮮半島無核化進程

一、兩次核武危機與六方會談

朝鮮半島的兩個國家在半島無核化的議題上，有著不同的進程。北韓政權在 1985 年加入《核不擴散條約》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)，³條約規範在締約後十八個月內，北韓政權必須「使之（條約）生效」。換言之，至遲在締約後一年半，北韓政權就要開始遵守相關規範：「不將核武器或其他核爆炸器械或此種武器或爆炸器械之控制，直接或間接與任何領受者，亦絕不協助、鼓勵或誘導任何非核武器國家製造或以其他方法取得核武器或其他核爆炸器械，或此種武器或爆炸器械之控制。」然而，北韓政權最終並未完成本規範之相關規定，未使條約生效。六年後（1991 年），南韓總統盧泰愚（Roh Tae Woo）回應美國總統布希單方面的宣言，宣布「朝鮮半島無核化宣言」（Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula），承諾不生產、擁有、儲備、部署

³ Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), United Nations Office for Disarmament Affairs, <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/>.

或使用核子武器，並禁止南韓擁有處理鈾濃縮物質的相關設備，首先完成南韓單一行為國家的無核化。次年（1992年1月）北韓政權為善意回應南韓「無核化」政策的落實，南北雙方簽訂「朝鮮半島無核化聯合宣言」(Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula)⁴，承諾「不試驗、製造、生產、接收、擁有、儲備、部署或使用核子武器，並不得擁有處理鈾濃縮物質的相關設備。」嗣後，北韓政權與國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）達成協定，進而完成條約相關簽署。至此，朝鮮半島第一次實質達成「無核化」狀態。

為具體落實此項規範，北韓政權提交相關報告以及開放國際原能總署人員進入檢視。1993年2月國際原能總署針對再加工鈾元素武器的數量提出疑義，並遭北韓政權拒絕再次檢驗，雙方再次就遵守「核子武器」規範產生齟齬，北韓宣稱將就「國家安全因素」考量退出NPT。對此，美朝雙方在6-7月間進行會談，美方除進行國與國之間的外交磋商外，同時透過聯合國安理會施壓，通過825號決議案：「呼籲北韓政權重新思考其欲退出NPT決議可能帶來的嚴重後果。」⁵此後，美朝雙方達成共識，聯合聲明要求不使用包括核子武器在內的武力威脅，以保證朝鮮半島的無核化、和平與安全，且互相尊重主權，互不干涉內政，支持朝鮮半島和平統一，北韓暫時不退出NPT。⁶1994年2月北韓與IAEA及美國達成核設施的檢查規範，1994年10月21日美國與北韓在日內瓦簽訂了《框架協議》(U.S.-DPRK Agreed Framework)，⁷北韓重新接受IAEA規範與檢驗。美方建造兩座輕水式反應爐，提供替代能源發電使用，並承諾不對北韓使用

⁴ 亦有「關於朝鮮半島無核化南北聯合宣言」(South-North Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula)之稱，均指1992年南北韓雙方共同制定之宣言。

⁵ 825號決議案，參閱聯合國網站，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/274/35/IMG/N9327435.pdf?OpenElement>。

⁶ 孫茹，〈朝鮮半島問題與“四方會談”〉，《國際研究參考》，第1期（1998），頁10-12。

⁷ 參閱 The Korean Peninsula Energy Development Organization(KEDO)，1994，

<http://www.kedo.org/pdfs/AgreedFramework.pdf>。

核武，放寬對平壤經濟制裁與改善兩國關係。1995年3月，美國、日本與南韓共同組成「朝鮮半島能源開發組織」(Korea Peninsula Energy Development Organization, KEDO)，作為協助北韓興建輕水式反應爐的機構。

1998年2月南韓總統金大中就任，並宣布其對北韓施行「陽光政策」(The Sunshine Policy)，以和平對話與文化交流降低雙方誤解，進而發展和平關係的「三階段統一論」。⁸與此同時，美國卻發現北韓政權持續發展核子武器政策，同年12月，美朝雙方舉行會談，關切北韓境內金昌里基地(Kumchang-ni)核子武器發展近況。1999年美國國務院經調查後並未發現有關核活動或違反《框架協議》的證據，年底KEDO開始進行輕水式反應爐的興建。2000年9月美朝雙方在紐約針對核武、導彈以及恐怖主義議題進行會談，美國國務院嘗試以剔除恐怖主義國家名單換取北韓放棄發展核子武器為會談主軸，建立雙方對談基礎，進而促使美國國務卿歐布萊特(Madeleine Jana Korbel Albright)造訪平壤，進一步改善美朝實質關係。此段時期為當代美朝關係最為融洽的時代，北韓政權曾接近取消發展中遠程彈道飛彈以及彈道飛彈技術出口。⁹

2001年美國小布希(George Walker Bush)總統就任，其北韓外交政策改弦易轍，與前任柯林頓(Bill Clinton)總統不同，小布希政權重新檢視與北韓協議的內容，希望北韓政權能夠給予更多的無核承諾，雙方關係再次緊張，北韓取消與首爾的雙邊會談，並以「千次的報復」(take thousand-fold revenge)外交辭令為回覆。¹⁰2002年1月29日，美國總統

⁸ 意指「和平共存與交流—邦聯—完整統一」三個階段實現南北和平統一的倡議；金大中著，黃玉今、姜立譯，《我的陽光，我的路：金大中自傳》(北京：外文出版社，1998)，頁151。

⁹ Michael R. Gordon, "How Politics Sank Accord on Missiles with North Korea," *New York Times*, March 6, 2001, <https://www.nytimes.com/2001/03/06/world/how-politics-sank-accord-on-missiles-with-north-korea.html>.

¹⁰ Don Kirk, China Ferrets Out North Korean Refugees, *New York Times*, July 30, 2001,

小布希發表國情咨文 (State of the Union)，¹¹將北韓、伊拉克與伊朗同列為邪惡軸心國¹²，讓北韓政權威脅重啟核武計畫。同年 8 月份，美朝雙方在第一個輕水反應爐的動工儀式上，針對當前認知交換意見，北韓政權威脅在未來未獲得《框架協議》的內議定的經濟援助前提下，可能退出 IAEA 的監控。華盛頓的小布希政權僅以美國仍然願意隨時開啟對話回應，強勢要求監控北韓發展核子武器的態度並未因此改變。雖然 9 月份日本首相小泉純一郎代表日本政府與北韓政府簽訂《日朝平壤宣言》(Japan-DPRK Pyongyang Declaration)，¹³議定日朝雙方願意遵守所有國際協議，用以解決朝鮮半島核問題，但後續未有更為詳盡的落實計畫或者目標。10 月份美國助理國務卿詹姆士凱利 (James Kelly) 訪朝後宣稱，平壤承認其秘密發展濃縮鈾計畫，違反《框架協議》與《核不擴散條約》，嗣後拒絕美方對於拆除核武計畫為前提的談判，亦拒絕 IAEA 對於北韓提出澄清計畫的要求，促使危機逐漸升高，北韓遂重啟核子反應爐計畫。美國 11 月份國會報告中認為，北韓政權已提煉出製造核子武器的鈾元素，並具備製造一顆核子武器的能力。¹⁴ 2003 年 1 月 10 日朝鮮宣布退出《核不擴散條約》，自 1 月 11 日起生效，朝鮮半島再次正式脫離「無核化」狀態。

2003 年 4 月 23 日至 25 日，美國、中國與北韓三方代表在北京展開三方會談。¹⁵雙方在會中僅代表陳述雙方的意見，並無實質的共識達成。¹⁶為

<https://www.nytimes.com/2001/07/30/world/china-ferrets-out-north-korean-refugees.html>;

“N. KOREA SENDS U.S. WARNING OF REVENGE,” *Sun Sentinel*, March 15, 2001,

<https://www.sun-sentinel.com/news/fl-xpm-2001-03-15-0103140944-story.html>.

¹¹ 每年一月，美國總統例行到國會發表國情咨文，報告過去一年聯邦政府施政成果得失，目前遭遇到的難題，以及未來一年的計劃與展望。

¹² “President Delivers State of the Union Address,” The White House, January 29, 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

¹³ “Japan-DPRK Pyongyang Declaration,” September 17, 2002, https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/pmv0209/pyongyang.html.

¹⁴ Sharon Squassoni, “North Korea’s Nuclear Weapons: Latest Developments,” Congressional Research Service Reports, October 18, 2006, <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RS21391.pdf>.

¹⁵ Donald G. Gross, “U. S.-Korea Relations: The Nuclear Issue Sputter Along.” Comparative

促使東北亞區域國家行為者未來都能夠遵守「區域無核化」規範，遂於 8 月份召開第一輪六方會談，邀請日本、南韓以及俄羅斯共同參與會議。此間，北韓政權逐漸釋放擁有核子武器之說法，引起周遭國家日本與南韓之恐慌，重新塑造朝鮮半島「無核化」之環境，成為國際社會要求北韓政權的主要目標。六方會談迄今進行六回合談判，在內外部參與行為國家目標不一致的情況下，未能達成符合無核化狀態的具體政策與限制，如北韓雖然支持朝鮮半島無核化的政策，但也堅持北韓應該擁有發展核武嚇阻武力來保護自己國家安全的權力；換言之，北韓政權首要思考是其國家安全的保障，因此要求美國具體承諾不攻擊北韓政權，但顯然與美國以及國際社會希望改變國際社會結構以制約北韓政權發展核子武器，而後提供經濟援助的期待有落差。第二回合的會前北韓希望以凍結北韓核武計畫方案，換取美國提供安全保證、經濟援助與把北韓從恐怖主義支持國名單中剔除，並不被美國接受，會談結果令人不甚滿意。2004 年第三回合六方會談，北韓提出關於實施核凍結的具體方案，以及美國外交上不應對北韓有敵意，並首次提出了解決核問題的全面方案，達成八點內容的主席聲明，主要為確認承諾朝鮮半島「無核化地位」。2005 年第四回合六方會談第四輪六方會談復會，北韓與美國意見分歧，會後發表共同聲明—北韓承諾放棄一切核武器及現有核計劃，早日重返《核不擴散條約》，並接受國際原子能機構保障監督，美國聲明無意以核武器或常規武器攻擊或入侵北韓。2006 年第五回合六方會談復會，中國代表宣讀主席聲明，強調各方將認真履行 919 共同聲明（第四回合之共同聲明），本次會議因美國與北韓互相指責而無新協議內容。2007 年第六回合六方會談結束，通過《落實共同聲明第二階段行動》，針對朝鮮半島無核化、國家關係正常化達成共識，對於北韓援助相當於 100 萬噸重油的經濟、能源與人道主義援助。惟 2009 年聯合國

Connections, Vol. 2(2003), No. 2, pp.43-52.

¹⁶ 例如美國代表指稱北韓代表正式承認其重新啟動核反應爐，並提煉必要的元素，以俾後續核子武器之製造。但只要美國願意停止制裁北韓，或許可以考慮停止相關進程。

安理會針對北韓試射通信衛星通過一份聲明，要求北韓遵守禁止發射此類的 1718 號決議，¹⁷北韓憤而退出六方會談並將重啟核設施建設。¹⁸

從過去核武衝突的歷史判斷，半島是否「無核化」的依據來自於三個面向：美國霸權國的判斷、集體安全協商機制以及 IAEA 的檢驗。前者包含衛星空照以及兩國之間外交辭令的互動，由美國單一霸權國的主觀判斷為判準，例如何林頓政府願意相信金正日政府的承諾，廢除核子武器發展政策，簽訂框架協議後接受其他國家行為者的援助，也因為小布希政府不願意相信金正日政府的承諾後，雙方互不遵守《框架協議》導致雙方各自依據認知重構朝鮮半島對峙局勢。其次，由聯合國以及安全理事會決議文與特別的會議模式—六方會談所共同組成；這些非國家行為者對於北韓政權或者美國政權都有一定的影響力，但卻又不具備完全的決策權力，導致這些互動模式都在某些時刻發揮影響後，無法再次主導局勢發展，例如六方會談對於無核化目標的肯定與多次聲明¹⁹。後者檢驗的標準則透過科學檢驗方式證明其公信力，例如美國與北韓政權對於是否具備核子武器認定的標準主要都來自於本組織的規範，且所有參與 IAEA 規範的國家都同意其規範目的，但並非每次危機發生時，其都能夠及時提供足以說服所有國家行為者的資訊，且非國家行為者能夠跨越國家行為者主權範疇之上，強行進入其領土進行蒐證，恐非當代國際社會常見之現象。因此，在朝鮮半島無核化進程上，如何證明無核化狀態是當代朝鮮半島核子議題具有相當之爭議所在。本研究認為從《核不擴散條約》的本意出發，核子武器即為殺傷力過大、需要接受國際管制的武器類型，因此，即便有多種不同檢驗類型的模式都可以被接受。換言之，從嚴認定的前提下只要某種檢驗方式

¹⁷ 1718 號決議案，參閱聯合國網站

<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/06/s1718.htm>。

¹⁸ 游智偉、洪銘德，〈中國東北亞安全政策的本質與目的：以六方會談為例〉，《東亞研究》，第 41 卷（2010），第 1 期，頁 85-88。

¹⁹ 蔡東杰，〈朝鮮半島危機之區域戰略意涵分析〉，《全球政治評論》，第 42 期（2013），頁 30-35。

認為擁有核子武器操作的可能性增加，都會致使本區域重起風波。本研究僅能在三項證據都同意的狀況下，從嚴認定「無核化」標準。

二、核子試爆

美國智庫學者柯薩（Ralph Cossa）和葛羅斯曼（Brad Glosserman）撰文分析北韓，²⁰其認為北韓是一個高度理性，以國家政權、安全為最高決策原則的政權，主要原因有六：（一）金正恩非常理性：國際社會歧視北韓政權，將之形容為不可理喻、不具備溝通條件的一個國家行為者。但從北韓政權的角度而言，其努力實踐國家政策，無視國際輿論批評捍衛盟友利益與對手抗衡，即便受到聯合國制裁，但仍設法堅持其領導層所設定的核武計畫，這是明確知曉原則才能展現的表現。（二）北韓測試的目的並非挑釁：因為其核武政策源自於內部的設定，並非由外在環境所造成，因此從核子武器發展的角度而言，其核試驗與飛彈試射並非針對其他國家。（三）中國並非朝鮮半島的解答：邏輯上而言，即便中國提供北韓許多的援助，也不代表中國能夠發揮多少影響力；且中國或許相同於西方國家都願意接受一個無核化的環境，不能在沒有確切證據的狀況下，直接懷疑中國，也不能將所有的期望都擺置在中國身上。（四）強制手段不應該是唯一的方針：從過去的經驗可以得知，如果只用單一面向的手段，是無法屈服北韓政權及其人民的。（五）平壤政權是否崩壞？如同上面的論證，即便當前有外交官叛逃，經濟發展不睦，但仍無法證明其政權的危機到底多高。（六）平壤正逐步走出其道路：美國過去四十年的抗衡，讓北韓政權仍舊發展出其獨特的方向來，時間壓力應當站在美國身上。從他們的分析得知，一部分的學者可能傾向認為北韓政權實質上掌有與美國對談的地位，其逐步、緩慢地發展核子武器政策將收到成效。北韓已經變成「實質擁核國家」、具備戰爭「話語權」，其歷經「戰略設計—理性」的「未開發國家

²⁰ Ralph A. Cossa and Brad Glosserman, "Untying North Korean 'nots'" February 14, 2017, https://www.pacforum.org/sites/default/files/tmp/170214_PacNet_17_0.pdf.

→已開發國家」發展模式，當可稱得上一個理性國家。

與前一階段的「無核化狀態」呼應的是，核子試驗是北韓本身具備核武能力的展示。2006年北韓政權第一次核試爆，威力小於1kt，²¹此後逐漸增加，2017年第六次核試爆時，估計威力已逾5-60kt以上。²²從對應的時間檢視，亦可發現，由於是本身控制核能技術已臻成熟，得配合國家政策需求，選擇適當時間表達國家行為者訴求，如慶祝國家本身節慶或者紀念偉大領袖者的特殊節日、敵對國家不適恰行為的回應（美國、韓國總統就任、美韓聯合軍演）、或者針對國際社會環境結構制裁的回應。與無核化政策背道而馳的是北韓政權在嘗試核試爆後，卻又同時能夠向國際社會表達願意朝向無核化目標邁進，核子試爆成為影響無核化政策的第二個關鍵因素。

北韓多次的核試爆以及導彈試射，是東北亞區域動盪的主要原因。聯合國的決議到各國的經濟、外交制裁，無不嘗試壓迫北韓當局，然而「金氏政權」在遭遇危難的時刻，透過「『非』非核化」策略迫使其他國家同意捐贈援助的效果極為顯著。六回合六方會談多次嘎然而止的主要關鍵，均為北韓當局代表退出談判，或者是對於某些議題的不認同，導致於對話無法繼續，加之資訊不透明的獨裁政權，都讓外界在上難以抵抗「非」非核化的政策。

²¹ 當量，為核武器爆炸之後衡量的單位，可比擬為釋放出相同能量的三硝基甲苯的噸位來衡量，常見的單位有千噸（kt）。

²² 同註1。

參、無核化下的集體安全協商

如同前文所述北韓核武發展進程於七〇代前後開始受到國際關注，聯合國安理會於 1994 年提出制裁案，²³嗣後在《框架協議》規範下，北韓同意密封所有核子相關設備，成為朝鮮半島發生核武紛爭後首次無核化的具體事證。意即在美國以協商下，北韓政權同意聯合國轄下組織 IAEA 以一致標準檢驗，並獲得無核化的認證。2003 年 1 月北韓宣佈退出《核不擴散條約》，重啟位於寧邊的核反應爐，且北韓拒絕與美國直接對談雙邊核武問題，再啟朝鮮半島「無核化」風雲。為妥善處理此一危機，由美國、日本、中國、俄羅斯、南韓與北韓的六方會談開始主導朝鮮半島局勢。²⁴對此，譴責北韓的核子武器政策以及避免其對外擴張，是美國當代政府小布希政權朝鮮政策的主要回應，而六方會談為這段期間美國政府應對北韓政權的主要主張。大體而言此時的六方會談主要成就為美國以「保證不攻擊北韓」換取平壤政權停止發展核子武器。²⁵然而，北韓領導人金正日的核子武器研發計畫持續進行。²⁶接任美國政權的歐巴馬政府則以「穩固的同盟關係、舉世無雙的軍力、全世界規模最大的經濟、強大和不斷發展的民主制度及富有活力的人民」為主要目標...我們（美國）爭取構築一種國際秩序，要求宣導正義的和平，同時必須有利於合作解決我們這個時代面臨的各種問題。」²⁷對此，輿論多認為歐巴馬政府 2010 年版國家安全戰略中，

²³ Resolution 825, Security Council, United Nation, May 11, 1993, [http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/825\(1993\)&referer=http://www.un.org/zh/focus/korea/84.shtml&Lang=E](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/825(1993)&referer=http://www.un.org/zh/focus/korea/84.shtml&Lang=E).

²⁴ 〈各輪六方會談回顧〉，《新華網》，2007 年 2 月 8 日，http://big5.china.com.cn/international/zhuanti/6jft/2007-02/08/content_7965068.htm。

²⁵ 謝瀚輝，《布希政府對北韓及伊朗核武危機之政策差異分析—攻勢現實主義的檢視》（台北：致知學術出版社，2014），頁 68-78。

²⁶ Ralph Cossa and Brad Glosserman, “Untying North Korean ‘nots’” *CSIS*, February 14, 2017, <https://www.csis.org/analysis/pacnet-17-untying-north-korean-nots>.

²⁷ Barack Obama, “Overview of 2010 National Security Strategy Report,” The White House, May 27, 2010, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>, pp. 1-6.

「安全」拓展為一個廣義的概念，除國防外，還包括振興經濟和氣候變化、教育科技等全球發展議題，而維護美國廣義「安全」的途徑也不僅限於軍事手段，而是外交接觸、經濟政策與軍事力量的結合。因此，也改變了歐巴馬政府應對北韓核子武器威脅的政策。「國家安全戰略」中認為軍事力量的必要性仍然存在，但只能作為外交努力無效情況下的最後手段，同時強調加強國際外交合作需求。顯然，美國政府如何定義國家安全以及認定受到威脅，即刻反映在其外交政策以及國防目標。所以即便朝鮮半島核子武器的發展的情況不完全在美國掌控下，仍然是美國關切的焦點。而美國的應對措施也從過去克林頓時期的國與國協商方式轉變為集體協商，以六方會談模式意欲取代框架協議。

回顧朝鮮半島「無核化」的歷程，只要三種檢驗模式下的對話談判仍在進行，半島局勢就能保持基本穩定，無核化的努力就有望取得進展。例如《框架協議》帶來第一次實質的無核化；又如從 2003 年開始到 2007 年之間的六方會談模式下，與談各方曾達成三份共同聲明。²⁸這種各方協調的結果是當時最能夠拘束北韓政權的模式。原因有二，首先是美日韓三國聯盟對於「無核化」的認知相同，在避免受到北韓政權核子武器威脅的陣營中，這三國是可能遭受到攻擊的一方，即便三國軍事訊息、連結程度可能不完全懼怕發展中的北韓核子武器，但在避免受到任何傷亡的前提下，完全的無核化是三國的共同基調。但從 2008 年六方會談談判中斷，沒有建立新的對話模式之後，半島形勢逐漸失控，朝鮮不斷加快核子武器開發進程，連續進行了 4 次核子試驗和數十次導彈試射。

直到 2017 年 4 月份美中領導人「川習會」後，朝核問題六方會談主席、中國朝鮮半島問題特別代表武大偉即訪問日本外務省，表達「推進朝鮮半島無核化的積極姿態，強調了重視對話、和平解決問題的重要性。」²⁹

²⁸ 包含 2005 年的〈9·19 共同聲明〉，制定了朝鮮全面棄核以及實現朝鮮半島和平發展的框架。

²⁹ 〈中國積極參與半島無核化〉，《日經中文網》，2017 年 4 月 27 日，

同時，外交部長王毅在聯合國安理會部長級會議中亦對此宣示：「對於半島核問題，中方的立場十分明確，不管形勢如何變化，都應始終堅持兩個基本方向：第一是堅持無核化的既定目標...第二是堅持對話談判的解決道路。武力解決不了分歧，反而會造成更大災難，對話談判是唯一出路，也是各方明智選擇...」³⁰即說明過去的多方會談結構下，對於無核化目標的期許以及執行模式的認定。但也如同至今不再舉行的六方會談一樣，過去的模式已被當前的國際現勢改變，主要國家對於無核化認知的改變，讓朝鮮半島無核化進程進入新的模式。

肆、朝鮮半島無核化進程下的「驗證」

當代對於《核不擴散條約》認知主要著重在幾個面向：首先是當前已經擁有核子武器的國家除少數特例外，不得持續擁核；³¹其次，擁核國家承諾不直接或者間接把核子武器轉讓給非核國家，亦不協助非核國家製造或者擁有核子武器；其三，非核國家保證不製造，不直接或者間接受其他國家的核子武器轉讓，不尋求或接受核子武器製造的援助，亦不向他國提供；其四，停止核子軍備競賽，推動核子裁軍；最後，提供和平用途的核設施、技術合作。然而，在講究現實軍事力量的國際現勢中，核子武器的運用程度遠較理想中廣泛，如朝鮮半島現況或者當前聯合國面臨的挑戰。³²在沒有受制裁可能窒礙難行的前提下，國家寧願冒風險也要嘗試開發核子武器。但對於國際社會而言，如何具體落實無核化，關鍵在於「驗證」。

<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/24892-2017-04-27-09-06-59.html>。

³⁰ 王毅，〈堅持實現無核化目標，維護半島和平與穩定〉，中華人民共和國外交部，2017年4月29日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1457787.shtml>。

³¹ 條約規範的擁核國家指1967年1月1日以前即有能力製造或者擁有核武裝置的國家，在條約中美國、蘇聯（俄羅斯聯邦接替）、英國、法國與中華人民共和國為僅有的五個被承認擁核國。

³² 〈聯合國商談訂立禁止核武器條約，但美、中、俄等9個擁核國家悉數抵制〉，《端傳媒》，2017年3月28日，<https://theinitium.com/article/20170328-dailynews-nuclear-ban/>。

美國應對北韓政權是否擁有核子武器的檢驗，過去在外交辭令上即以「完全、可驗證、不可逆的無核化」(Complete, Verifiable and Irreversible Denuclearization, CVID)為目標。從《框架協議》開始到六回合六方會談，都是以此為目標進行檢驗。但從2017年，美國重新再與北韓政權展開會談時，其說詞轉變成「永久、可驗證、不可逆的無核化(設備拆解)」(Permanent, Verifiable and Irreversible Dismantling, PVID)，³³主要原因在於過去的說法與北韓政權的認知有所差異，導致於談判雖有進展，但最終都無法順利達成。《美國—北韓新加坡會談》前美國單方面宣稱「完全無核化」(Complete Denuclearization, CD)，³⁴才是會談目標，再到日前改以「最終、充分驗證的無核化」(Final, Fully Verified Denuclearization, FFVD)原則作為驗證原則，³⁵此間轉折說明美國對於朝鮮半島和平達成「美國的無核化」有目標的轉折。對照而言，韓國國防部長認為：「從CVID變動到PVID的內涵或許沒有太大改變，但目標還是擺在懷疑核子武器後的驗證。」³⁶這樣的驗證必須落實在無核化的結果，換句話說，雙方可能在依據科學的判斷依據下最嚴謹的目標無法達成的狀況下，依據個別需求調整目標。因為驗證單位如IAEA將在重複驗證後，給予遵守規範的會員國實質的保證，承諾北韓政權將不可能再次致使朝鮮半島面臨核子威脅，如此科學的政策描述是

³³ “Seoul: ‘PVID,’ ‘CVID’ Little Different on Denuclearization of N. Korea,” *KBSWORLDRadio*, May 3, 2018,

http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=e&Seq_Code=135959.

³⁴ “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit,” *The White House*, June 12, 2018,

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>.

³⁵ Lee Sun-ho, “CVID, PVID, SVID and what else?” *The Korea Times*, August 12, 2019,

http://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2018/06/162_249399.html.

³⁶ “Foreign Minister Kang: PVID Not Different from CVID,” *KBSWORLDRadio*, May 9, 2018,

http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=e&Seq_Code=136074.

美國在驗證北韓政權核子武器政策的唯一標準。³⁷而 CD 的描述以及 FFVD 則是更為接近對於北韓政權現狀的形容，即「美國認定你倘若遵守我們的規範（包含外交辭令與政策協調）的情況，則可讓朝鮮半島邁向無核化。」³⁸但不可否認四者中後兩者所描述的規範也就是前兩者所描述的「可驗證、不可逆」的規範時，無核化如何被證明，才是這些用語以及外交辭令的真義。³⁹畢竟在現實的國際行為者互動中，可驗證才是其關注的焦點。

伍、結論

本文認為「無核化」是一種政治協商的過程。過去僅有少數國家擁有核子武器技術的年代中，無核化是一種禁止核子技術擴散的程序，以是否具備相關技術、是否擁有核子武器的真實景況以及是否從中獲取鉅額報酬行為判斷標準。因此，當不同國家對禁止核子技術擴散的認知有所不同時，透過展示擁有核子武器的能力進而為自身獲得一定的政治上報酬，就成為必然的結果。然而，在當代資訊傳播快速的國際社會中，許多尖端技術的資訊取得變得相對容易，核子武器的製造技術也就不再只是少數國家能夠完全握持的資訊，這使得「無核化」目標的落實必須透過更為精準及科學的方式來驗證究竟國家有沒有在未獲國際法律規範允許的情況下，私自以

³⁷ Ian Fleming, "CVID vs FFVD: An Incoherent Denuclearization Foreign Policy That is Playing to North Korea's Time Delaying Tactics," *The Geopolitics*, October 6, 2018, <https://thegeopolitics.com/cvid-vs-ffvd-an-incoherent-denuclearization-foreign-policy-that-is-playing-to-north-koreas-time-delaying-tactics/>.

³⁸ Robert Einhorn, "On North Korea, press for complete denuclearization, but have a plan B," *BROOKINGS*, February 14, 2019, <https://www.brookings.edu/on-the-record/press-for-complete-denuclearization-but-have-a-plan-b/#cancel>.

³⁹ 이정은, 〈CVID 대신 FFVD...철저한 검증에 무게〉, 《동아일보》, July 4, 2018, <http://www.donga.com/tw/article/all/20180704/1374927/1/%E7%94%A8FFVD%E4%BB%A3%E6%9B%BFCVVD%E4%BC%8C%E9%87%8D%E9%BB%9E%E6%98%AF%E5%BE%B9%E5%BA%95%E9%A9%97%E8%AD%89?m=kor>.

違反相關國際條約或協定的方式去擁有核子武器或發展核武能力。

北韓政權是否真的願意「棄核」，可能在國際社會中已經沒有任何行為者願意再次相信，但在國際社會的框架中，「無核化」仍舊是所有國家行為者想像中的世界模式。只是在當代國際社會下已有《核不擴散條約》規範，加之國際對於國家行為者是否擁核有多面向的檢驗方式，同於現實的國際框架中，已經擁核國家對於嘗試「擁核」國家的檢證，是一個多重面向的檢證過程，讓挑戰「有核」狀態的國家行為者飽受批評。朝鮮半島上北韓政權歷經三代的漫長等待，在經歷多次核試爆後可能即將獲得認證。但周遭國家對於朝鮮半島無核化的認知，仍然促使所有區域內國家行為者認同這個目標，即便是北韓政權願意努力使本區域無核化，只是方法與時間在每個國家行為者心目中都有不同的檢驗需要被執行。在沒有統一步調的情況下，任何一項軍事行為、任何一個外交辭彙都會成為各自表態的舞台。如同過去北韓政權嘗試發射能夠載有核子武器的彈道飛彈，在未來可能持續發生，但對美國而言，彈道飛彈的射程或許將不再是其介意的因素，因為美國不再是「北韓的目標」。