

## 北韓戰爭邊緣政策的形成與國際環境

李明峻

台灣琉球協會秘書長

### 摘要

近十餘年來，北韓利用美國集中精力對付伊拉克之際，從重新啓動核電廠到試射飛彈，並以威脅美國韓國和日本來進行要挾，其主要目的就是意圖藉此取得國際援助，以解決國內日益緊張的政治經濟問題，並與其簽訂互不侵犯條約，以解除美國因稱其為「邪惡軸心」而產生的潛在威脅。

但北韓原本即無發動戰爭的意圖，美國的目標是東北亞和朝鮮半島的和平與穩定，而中國既想討好美國又要拉攏北韓，日本和韓國等周邊國家則不願北韓崩潰帶來沈重的財政負擔甚至難民問題。就此而言，各國對國際政治的處理日益圓熟，不理性的表象之後顯然有著極理性的邏輯與計算。

本文旨在從新現實主義的角度，探討北韓戰爭邊緣政策的形成背景，以及其對東北亞國際環境產生的影響，進而探討週邊國家對其政策的因應之道。

**關鍵詞：**北韓、戰爭邊緣政策、新現實主義、東北亞、美日同盟

## 壹、前言

對任何政府而言，維持政權的延續當是第一要務，此點對北韓的金正日政權尤其如此。北韓能源不足，糧食匱乏，人民生活困苦，儘管以封鎖情報和統制思想欺瞞百姓，但嚴苛的生活現實已迫使許多人民相繼逃離國境。在此情況下，金正日政權一方面擔心國內情勢不穩，另一方面憂慮外國對其進行毀滅性的干預，因此既要讓美國為首的國家不要輕舉妄動，又希望中國以外的國家給予援助以改善狀況，故而升高國際情勢進行要脅，正符合其國家利益。

換言之，北韓深知其發展核武將造成東亞的不穩定，因此極力主張擁有核武是「主權國家不可剝奪的象徵」，並逕自宣佈退出『防止核武擴散條約』，試圖以此籌碼要脅美國、日本和南韓，其主要目的即是欲藉此維持政權的延續。在此前提下，在波灣緊張情勢持續升高之際，北韓宣佈其將發展核武，並於必要時試射飛彈，從而在 1993 年與 2002 年兩次在東北亞區域挑起核武危機，並在 2010 年 3 月發生天安艦事件，展現國際政治上的「理性計算的不理性遊戲 (rational game of irrationality)」，希冀透過戰爭邊緣政策，藉此取得經援等利益，以維持其政權的延續。本文將探討北韓形成戰爭邊緣政策的國際環境背景，並延伸討論其形成的因素，最後分析戰爭邊緣政策的效果。

## 貳、北韓核武危機經緯

北韓在 1993 年與 2002 年兩次挑起核武危機。1982 年，北韓為了向蘇聯爭取核能電廠技術轉移，在蘇聯主導下加入聯合國原子能總署 (IAEA) 並接受其監督，保證不運用核能技術轉做研發核武用途。然而，自從東歐共產國家變色、1991 年蘇聯瓦解之後，北韓開始意識到必須自行擔負自主國防的責任，因此轉而積極從事核武研發事業。

1993年初，北韓研發核武一事被國際原子能總署察覺，遂於同年3月12日第一次宣布退出禁止核子擴散條約(NPT)，頓時使其成為國際制裁的對象。當時金日成還在世，美國則是在柯林頓總統任內。面對北韓的強硬策略，美國總統柯林頓決定放軟身段，先是派出國務卿阿布拉特(Madeleine Albright)赴平壤，與北韓前獨裁者金日成會商，再於1994年6月的最後關鍵時刻，派出前總統卡特(Jimmy Carter)為美國特使，前往北韓與金日成會面。其間，金日成在7月8日過世，由金正日繼續與美國會商，終於在10月21日於日內瓦簽訂雙邊『核子架構協議(Geneva Agreed Framework)<sup>1</sup>』。根據這個協議，北韓必須放棄核武，並關閉兩座舊型石墨式反應爐核能電廠，以換取美日韓協助其建造兩座新型輕水式反應爐核電廠，並在2003年完成之前每年提供50萬噸重油的支援，從而暫時解決這次核武危機。

但1998年8月31日，北韓突然試射大浦洞飛彈(射程最遠可達9000公里)，越過日本本州上空，落在東邊的太平洋中。於是，美日兩國對北韓的策略開始轉變，特別是2001年初美國小布希政府上台後，大幅調整美國的朝鮮半島政策，認為美國基於國家利益必須果斷地處理北韓研發大規模毀滅性武器所帶來的威脅。隨著九一一事件的發生，小布希政府更是對外採取強硬政策，尤其在2002年1月29日的國情咨文(State of the Union)演說中，小布希總統將北韓和伊朗、伊拉克視為同一類的流氓國家，並形容這三個在發展大規模毀滅性武器的國家為「邪惡軸心(Axis of Evil)」。

2002年10月，美國總統特使助理國務卿凱利(James A. Kelly)訪問平壤，恢復兩國中斷兩年之久的對話，美國所關心的課題是北韓的飛彈生產與輸出，要求北韓的核子設施接受國際檢查並放棄核武發展計畫。但當凱利根據美國情報資料質問北韓是否秘密發展核武時，北韓副外交部長姜

---

<sup>1</sup> 美國與北韓於1994年10月21日於日內瓦簽署一項結束朝鮮半島核子擴散威脅的『核子架構協議』(Agreed Framework)，北韓同意重新加入『禁止核子擴散條約』(Nuclear Non-proliferation Treaty，簡稱NPT)，履行條約的義務並接受國際原子能總署的例行及特別檢查，停止正在興建的兩座五萬千瓦與二十萬千瓦的石墨式核子反應爐，美國則同意在2003年之前提供北韓兩座各一百萬千瓦的輕水式反應爐，以取代能生產鈾元素的石墨式反應爐，所需費用由國際財團共同負擔，在輕水式反應爐完工前每年提供五十萬噸燃料油作為替代能源及發電之用。

錫柱憤怒反駁，並坦言過去數年來一直未放棄核武發展計畫，而且擁有大規模毀滅性武器，北韓的聲明引發軒然大波。於是，美國以北韓背棄 1994 年日內瓦核子架構協議為由，於 2002 年 11 月與日韓兩國共同決定停止供應北韓重油，這對電力基礎建設落後，冬季酷寒漫長的北韓而言，可說是相當嚴厲的制裁。

另一方面，根據該核子架構協議，「朝鮮半島能源開發組織（KEDO）<sup>2</sup>」原本應在 2003 年完成兩座輕水式反應爐核電廠，但結果興建工程進度僅達到百分之十五，完工日期可能要拖延到 2008 年以後，此點使得北韓極度不滿。於是，在美日韓決定中止提供燃料油後，北韓立刻於 2002 年底宣布拆除聯合國「國際原子能總署」在寧邊一處研究用核子反應爐所安置的封條與監視錄影機，以便恢復反應爐的發電功能，補充美國中止運交北韓燃料油所造成的電力短缺。這座五萬瓩的石墨式反應爐可用來生產核子武器所需的鈾元素<sup>3</sup>，1994 年時北韓根據與美國簽署的日內瓦『核子架構協議』而停止該反應爐的運轉，並將八千根用完的燃料棒取出，放置於冷卻池中保存，且接受國際核能總署人員的監督。但此時北韓無視國際輿論壓力，不僅重新啟動寧邊的石墨式核子反應爐，並計畫恢復位於平安北道泰川的二十萬瓩核電廠，並驅逐寧邊的聯合國核能總署檢查人員。此舉事實上已使日內瓦的「核子架構協議」形同廢紙，朝鮮半島的緊張情勢再度升高。

2003 年 1 月 10 日，北韓更進一步正式宣佈退出『禁止核子擴散條約』（NPT）。北韓官方聲明說：「我們不能再受到禁止核子擴散條約的束縛，以免國家的安全與尊嚴受到侵害，我們雖然退出禁止核子擴散條約，但是我們無意製造核子武器，我們現階段的核能活動將完全限於發電等和平用途」，主張退出禁止核子擴散條約是正當的自衛，以對抗美國的孤立（宋國

---

<sup>2</sup> 朝鮮半島能源開發組織（Korean Peninsula Energy Development Organization）係根據『核子架構協議』於 1995 年 3 月在美國紐約成立，由美、日、韓三國組成，後來又有歐盟及法國、加拿大、紐西蘭、澳洲、印尼、智利、阿根廷等國加入，主要目標是提供財源協助北韓興建輕水式核子反應爐及燃料油。

<sup>3</sup> 預估大型反應爐的熱出力為五萬到二十萬瓩，即可每年生產十五到五十公斤的鈾元素，通常只要七公斤的鈾元素就可以製造一顆核子彈頭，因此美國的國防軍事專家估計北韓一年應有製造六、七顆核武的能力。

強，2007：95)。北韓將退出條約的責任歸咎於美國試圖不計一切代價扼殺「北韓民主主義人民共和國」，並指責國際原子能總署已淪為美國執行政策的工具，無視於美國違反 1994 年與北韓簽訂的『核子架構協議』，反而對受害的北韓提出無理的要求。

北韓退出『禁止核子擴散條約』顯然是報復國際原子能總署與美國採取的圍堵政策，事實上北韓此舉僅具象徵意義，因為北韓秘密發展核武，重啟核子設施並驅逐聯合國安檢人員，拒絕接受安全監控，已經構成違反『禁止核子擴散條約』<sup>5</sup>的相關規定。北韓的意圖非常明顯即計畫繼續發展核武並晉升核武強權，因為印度、巴基斯坦和以色列擁有核武後，並未受到聯合國與國際社會的制裁，再則北韓採取「戰爭邊緣政策」，企圖冒險逼迫美國讓步接受直接談判的要求（沈明室，2006：17）。

相對於北韓的「戰爭邊緣政策」，美國小布希總統一再表示因為北韓核子危機是區域性議題，對許多國家都有直接利害關係，因此處理北韓核武危機的最佳之道，就是採取聯合美、日、南韓、中國、俄羅斯等國透過外交途徑，與美國合作共同說服平壤，讓其瞭解部署核武對其並無利益，共同對平壤施加壓力，而以對話談判方式和平解決。

其後，在美國與中國的積極斡旋下，2003 年 8 月 27 日起在北京舉行的第一回合六方會談以來，經過兩年又一個月總共四個回合的磋商，終於在 2005 年 9 月 19 日在北京發表共同聲明，北韓同意放棄一切核武器及現有核計劃，重返『禁止核子擴散條約』，重新接受聯合國國際原子能總署的安全檢查。美國則同意交換條件，承諾不以核武器或傳統武器攻擊北韓，尊重北韓主權和兩國之間的和平共處。六國並同意透過談判，建立朝鮮半島永久和平機制，朝鮮半島半個世紀以來的對立彷彿即將化解。

然而，平壤當局又於 2006 年 7 月 5 日朝日本海發射飛彈；2006 年 10

---

<sup>5</sup> 『禁止核子擴散條約』是於 1968 年 7 月由美、英、蘇三國以及非核子國五十三國共五十六個國家共同簽字，並於 1970 年 3 月正式生效，目前加入的國家共一百八十八國，全世界的國家幾乎都已經加入，即說明其為國際社會普遍贊成的多邊安全條約，也是國際間防止核武擴散和核武裁軍機制的基石，北韓是於 1985 年加入，1993 年 3 月宣布退出，1994 年 10 月與美國簽訂『核子架構協議』後重新加入，這次再度宣布退出是該條約生效三十三年以來第一個退出的國家。

月9日，北韓當局甘冒安理會制裁的危險，發動一場核子試爆。據美國情報單位的研判，這枚核武應該比1945年8月投擲在廣島長崎的原子彈小得多，甚至還不超過一千噸的黃色炸藥，但北韓官方的說法則篤定宣稱其所進行的是核子試爆。值得關注的是，北韓在2006年7月5日凌晨發射大浦洞二型長程彈道飛彈，由於其射程長達六千公里，甚至在改良後射程可增至九千公里，等於是將美國西岸也納入射程範圍，同時還可攜帶殺傷力極大的核生化彈頭（孫永慶，2006），對東北亞區域安全投入一個極大的不穩定因素。

然而，由於2007年北韓發生洪水災害，導致糧食收成較往年減少25%，使得大批人民餓死導致逃北者頻繁出現，聯合國糧農組織（FAO）於2008年4月23日將北韓列入「需要外部糧食援助的危機國家」。同一時期，聯合國世界糧食計劃署（WFP）表示，北韓正面臨着一九九〇年代以來最嚴重的糧食危機，因而準備緊急向北韓提供五億美元的糧食援助。特別是當時全世界的糧食價格都在上漲，中國也開始控制糧食出口，更是導致北韓數百萬名居民處於飢餓狀態。

在此情況下，平壤於2007年2月13日又同意開始關閉核子反應爐，並允許IAEA核子檢查人員返回北韓，以做為新核子裁軍協議的第一步。2007年夏天，北韓甚至主動邀請紐約愛樂交響樂團到平壤演出，此事更於2008年2月26日該樂團亞洲巡迴演出時獲得實現。2008年10月11日，美國在與平壤就核子裁軍達成口頭協議後，表示將把北韓從支持恐怖主義國家名單除名，而北韓亦於隔天恢復寧邊設施的去功能化，並允許IAEA檢查人員進入寧邊主要核子設施，情勢一時顯得相當和緩。

然而，由於對北韓強硬派的李明博於2008年初就任總統，使得南北韓關係迅速變冷。2008年3月，北韓突然要求韓國全數撤離常駐開城工業區的官員，並在海上試射3枚艦對艦短程飛彈，且北韓戰機不斷跨越韓國設定的「戰術行動線」，逼近非軍事區和西海（黃海）北方分界的上空，甚至派遣精銳的815機械化軍團南下，在北緯38度停戰線附近進行訓練。這使得南北韓關係陷入緊張。2009年4月，南韓決定加入美國的「防止武器擴散安全倡議（PSI）」成為正式會員國，這使得北韓更怒不可遏，在2009年

4月5日突然發射多節火箭，聯合國安理會於一周後的13日通過譴責北韓此項發射的宣言。4月14日，北韓外交部聲明平壤將退出六方會談，並重新啟動寧邊核子設施，命令聯合國IAEA檢查人員離境。5月25日，北韓宣稱進行核子試爆成功，將核彈爆炸威力和對核武控制能力提高至新的水準。

隨著北韓的大動作，各相關國家與國際組織都採取行動，增加本地區國際政治的複雜性。2010年3月起，東北亞更因天安艦事件陷入緊張，緊接著引發東北亞各國一連串的軍事演習潮。美韓原訂2010年6月7日開始在黃海進行軍事演習，但由於美國在等聯合國安全理事會做出譴責北韓的決議，因此演習時間一再推遲至七月底。美方演習主體為威力強大而機動性很高的美國海軍第七艦隊，華盛頓號航空母艦將參加演習，其作戰半徑達六百公里將能涵蓋中國沿海。針對此點，中國人民解放軍由東海艦隊九一七六五部隊於6月30日起，一連六天在東海舉行大規模實彈射擊軍事演習。

2010年6月29日，日本防衛省海上幕僚長赤星慶治宣布，海上自衛隊將動員600人，參加美國等十四國在夏威夷海域舉行的環太平洋聯合軍是演習(RIMPAC 2010)。雖然日本強調海上自衛隊參加的是多國反海盜演習，不針對特定國家，參演目的在於提高海上自衛隊的技術熟練性，不屬於行使集體自衛權，但這是日本海上自衛隊首度參加這項多國演習，突破過去六十年只與美國進行共同訓練的做法。

無獨有偶地，俄羅斯也在2010年6月29日在遠東和西伯利亞地區，舉行「東方—二〇一〇」大規模戰略戰役演習，這場演習號稱是俄軍近年來最大規模軍事演習，包括以太平洋艦隊為主、北方艦隊和黑海艦隊為輔的海軍艦艇，至少約有兩萬名官兵參加演習，俄國總統梅德維傑夫也將前往現場視察。這些消息可知天安艦事件使得東北亞情勢有非比尋常的發展。

從國際體制而言，北韓的戰爭邊緣政策是一項挑戰。但過去的各種和平嘗試均以失敗告終，北韓似無立即停止核武研發的跡象，國際的角力既深且劇，北韓的核武發展對當前的東北亞國際政治發展產生的衝擊值得加

以正視。

### 叁、北韓與戰爭邊緣政策理論

「戰爭邊緣（brinkmanship）」政策是美國首先提出的一種對外政策（Morgenthau, 1969: 202-204、240）。1956年1月，美國國務卿杜勒斯主張美國應該「不怕走戰爭邊緣，但要學會走到戰爭邊緣，又不捲入戰爭的必要藝術」，這種主張被稱為戰爭邊緣政策的濫觴（Department of States, 1957: 61-65）。最有名的邊緣策略運用即為1962年的古巴危機。在1962年夏末，蘇聯開始在古巴境內部署中程和中長程彈道飛彈（MRBMs 和 IRBMs）<sup>6</sup>，這是蘇聯第一次企圖在其國境外部署飛彈與核武，一旦蘇聯成功完成境外部署，將能大幅提升其對抗美國的能力。美國在由 U-2 飛機於古巴上空拍到的照片，得悉古巴正在興建中程彈道飛彈的發射基地，乃由甘迺迪總統與美國顧問群國家安全會議執行委員會（Ex Comm）經過多次討論後，決定利用達成目的的最小威脅來進行邊緣策略，終於達到蘇聯撤除飛彈的目的（Dixit & Nalebuff, 1991: 1-6）。

2005年諾貝爾經濟學獎得主謝林（Thomas C. Schelling）將賽局理論應用在外交以及戰爭議題（Dixit & Skeath, 2004），進一步將「邊緣政策」理論化。Brink的字義為絕壁、斷崖的頂端邊緣，或者瀕臨深水的陸地邊緣，通常用來比喻未知、危險或刺激性事物的邊緣，而 Brinkmanship 即隱喻成將危險情況推展至極限以謀取利益的行動或手腕，可視為一國採取的外交冒險政策。就此而言，戰爭邊緣策略是故意使危機升級成接近戰爭的狀態，利用武力威脅、嚇阻，迫使目標國讓步，進而達成特定的政治目標。最重要的是，戰爭邊緣策略只有在戰爭未爆發的情況下達成目的時才算成功。

亦即，在敵對的雙方中，任何衝突的一方可以透過「破釜沉舟」的方

<sup>6</sup> 中程彈道飛彈射程達 1,100 英哩，能夠擊中美國華盛頓特區；中長程彈道飛彈射成長達 2,200 英哩，可以攻擊美國許多主要城市與軍事設施。

式使自己處於戰爭邊緣的位置，將其對手也拉至戰爭邊緣，彷彿將兩顆滾動中的巨石拉至懸崖（Brink），一旦加大能量，無論蓄意或被迫，皆面臨墜落山谷的危險（Schelling, 2006: 224）。此策略往往運用在極端的外交作為上，策略發起國可藉由發動關於毀滅性戰爭的意圖<sup>7</sup>，來嚇阻其敵對國作為換取援助條件、解除制裁或者緩兵之計的籌碼。基本上，實施邊緣策略最重要的核心要素在於威脅（The threat）。無論威脅的行使方與被接受方何者收益較高，回報與懲罰之間總是充滿許多不對稱性<sup>8</sup>，目的是讓被威脅方認為威脅難以抵抗而將會主動放棄，不過威脅的成本過高，就沒有實施的重要性。

另一方面，威脅雖為邊緣策略的核心，但相對地承諾（commitment）是避免失控所必需的機制。因為談判者於追求利益的過程中也有價值判斷的困擾，一旦價值判斷的範圍由一元進入多元時，不同價值的換算比較無法建立客觀的評量標準，當參與此一賽局雙方都在理性思考與利益權衡下，提供有限度的承諾即為必要<sup>9</sup>。也就是說，嚇阻係由威脅予以達成，亦即在未啓戰端之前已成功地阻止對方採取一方所不欲見之行動，否則一旦威脅兌現，雙方兵戎相向，嚇阻即為失效。在此核子巨大毀滅力的時代，核子武器常被用來作為進行外交戰略的工具，以嚇阻為主要目的，作為利

<sup>7</sup> 如避免核子毀滅型戰爭乃是當代的普世價值，然而一方一味的避戰思惟卻容易被另一方運用成積極的策略，將核子戰爭的可能性升級，作為威嚇的工具以換取所需利益，一旦未獲得有效控制，即便發起戰爭邊緣的一方亦可能導致總體戰爭的全面後果，變成集團與集團，同盟與同盟的巨型戰爭。

<sup>8</sup> 如一輛新車撞擊一輛舊車；企業為了微小的損失而進行的價格戰；父母用盡方法誘導寵物或孩童聽話的條件交換，甚或大國與小國間的威嚇以謀求國家利益。

<sup>9</sup> 此點可呼應嚇阻理論的「三C」概念：能力（capability）、可信性（credibility）與溝通（communication）溝通指行為國所作出的承諾必須透過溝通的方式讓目標國瞭解，才能有嚇阻的價值，否則行為國承擔的風險可能無法得到等量的回報。即便是清楚明確的訊息，也可能不足以使目標國對該承諾有進一步的瞭解，因為目標國可能會無視或是忽略該訊息，因而無意識到行為國作出的承諾；能力指行為國必須有足夠能力維護其承諾。若行為國的軍事能力不足以維護承諾時，只會使目標國質疑其捍衛承諾的決心。若行為國缺乏直接的軍事能力，亦可以藉著其他方法採取報復行為，或甚至向目標國保證其不惜引發戰爭來維護其承諾；可信度指行為國必須使目標國相信其捍衛承諾的決心（Gaddis, 1982）。

益交換的籌碼，通常以不引爆雙方直接的軍事衝突為限。

關於此點，興起於 1970 年代末期的結構現實主義（Structural Realism）也稱新現實主義（Neorealism），對當代國際政治研究和政策分析的影響極為深遠。肯尼斯·沃爾茲（Kenneth Waltz）認為古典現實主義為一化約理論（reductionism），是以個體層次（unit level）試圖對整體做出解釋，不能算是真正的理論。在這樣的概念脈絡下，新現實主義轉而從結構的角度探討國際關係，認為國際關係之結構是由國際政治上權力分配（distribution of power）的結果而決定，結構制約並影響國家之長期戰略與外交政策。

因此，國家為國際關係的主要行為者，但在結構現實主義的概念架構下，認為國家間並無功能上的分殊，影響各國對外政策的因素並非國家內部之歧異，國家在國際結構中所處的位置不同，才是造成各國對外政策不同的主要因素。在現實主義以經驗為依據的觀察上，國際關係是由互相對立的關係所組成，新現實主義者指出這是國際系統的無政府架構所造成，從而主張國與國之間因為相對利益和平衡而不得不對抗權力的集中。

就此而言，新現實主義者喜好以國際系統結構（國際間權力分配的狀況）方式來解釋國際時事，而不是以單一國家個別分析的方式來解釋時事。新現實主義者常利用博弈理論（Game Theory）或者是相關的理論來作分析，相較於傳統的現實主義，新現實主義會運用較為科學的方法，尋找通則來解釋時事，但新現實主義相對也會喪失過去傳統現實主義中運用地理、外交以及決策者意志力等的變因作分析的優點。

一般而言，促使行為國發起戰爭邊緣策略的動機包括：第一、行為國強烈體認到在國際體系中原有的平衡關係正在鬆動，如果不採取果決的行動，必然會遭受重大的利益損失；第二，行為國面臨重大的內部問題，國內政局不穩或國家體質脆弱，驅使其利用戰爭邊緣策略轉移國內注意力，以強硬的外交姿態凝聚內部的向心力；第三，行為國內部菁英出現權力爭奪的情況，對外發動軍事冒險行為可以強化本身的地位或打擊對手。北韓的狀況符合前二者的情況，茲分述於下。

首先，在長期和平時代，一個小國製造如此緊張的國際局勢，甚至敢與超級大國走向高度危險的對抗，這些做法殊不可解，但對於北韓來說卻

有著內在的必然性。在共產體系中，北韓是唯一一個對最高權力實行家族繼承制的極權國家。共產世界曾經瀰漫一時的個人崇拜，在俄羅斯和中國業已淪為災難經驗，但在北韓卻成功地由太陽家族的第一代發展至第二代，甚至今日北韓人民正身臨第三代的統治。

北韓除建構皇權的個人家族崇拜體制外，還建構被稱為「先軍政治」的軍國體制。北韓這個二千三百萬人口的國家，居然擁有一百二十萬的正規軍隊，這支與其身材相比超級膨脹的軍力，在政治生活中享有絕對優先的地位，使得任何對於金正日的權力挑戰和思想挑戰都成為不可能。另一方面，小國北韓雖擁有龐大軍力，但由於地處於四大國之間，作為中美之間的緩衝地帶，使得北韓這個國家得以存在。迄今為止，它的國家安全仍部分地有賴於中國國力的背景支援，所以北韓的對外冒險性受到實力和地理的巨大抑制。

由上可知，面對並非由全部由自己支撐的軍事平衡，北韓追求以武力威脅擁有巨大的舞臺感，但它往往僅是顯示真假相間的泡沫，而不可能獨自採取實際行動。但是北韓擁有足夠武力威脅的軍事能力，對於北韓的極權體制是必不可少的，因其能夠滿足民族復興豪情和共產主義進攻性的心理預期，而賦予太陽家族實施皇權統治和個人崇拜所需要的合法性。

對於北韓來說，武力是對外部緊張局勢的必要因應，而一定程度的外部緊張局勢，可以用來對內採取超級軍國建制的合理性。因此，如果外部暫時沒有緊張局勢發生，就會由自己主動加以製造。一種建立在實力基礎上的「有節制的冒險」，即對外不斷實施挑釁而非戰爭行動，對於金正日來說是比較合算的方式。因此，對意識形態和軍事上的敵人不斷地發出威脅，對鄰居韓國、日本周期性發起邊緣磨擦，製造如東海沈船事件、南北韓黃海交戰、天安艦事件之類的事端等等。在物質極為匱乏、主要靠虛幻的精神泡沫支撐的社會主義北韓，這些挑釁行動顯示北韓的實力足以向周邊施壓，加重北韓在外交上的份量。換言之，這些挑釁行動是榮耀的動力，它並非一時衝動，而是出自於北韓國家戰略的基本考量。

另一方面，由於軍國武力的追求必然耗費不貲，必然給內政造成極大

的失衡，而巨大的內部壓力也相對使使北韓更加趨向於武力追求。在共產烏托邦實驗中，農業集體化運動都造成人口的大量非正常死亡。如1930年代初史達林治下的蘇聯和1960年代初毛澤東治下的中國般，1990年代末金正日治下的北韓也掉進同樣的陷阱。當年在蘇聯有數百萬農民死於人爲的饑荒，在中國則至少在二千五百萬以上，而北韓估計餓死的人口超過兩百萬，接近總人口的10%。大饑荒的慘劇證明極權制度的失敗，但北韓爲了掩飾政策的失敗，金正日通過張揚武力來轉移經濟危機的壓力。

#### 肆、北韓戰爭邊緣政策與國際環境

冷戰結束以後，美國成爲唯一的超級霸權，世界地緣政治的天平開始傾斜。中國由美國的潛盟友一舉變爲美國的潛對手，東亞地區開始感受到美國強大軍力的壓力。自1990年代以來，在台美中日和南北韓等國之間，開始世界史上新型的戰略對抗。一旦臺灣海峽或者朝鮮半島有事，美國的航母艦隊即前來坐鎮，而中國或者北韓便以飛彈和人造衛星的發射儀式，顯示其擁有的反制力。

1994年第一次北韓核危機高潮時，針對抵前的美國航母艦隊，金日成首創性地發射反艦飛彈示威。這場危機以美國和北韓的相互妥協而告終。在金日成去世後，金正日繼續推動他父親開創的外交政策調整進程，謀求結束北韓數十年來被西方孤立的困局。只是這一漫長的調整進程是用軍國運動作爲主要推力。1994年至1997年左右，北韓人不斷用研製飛彈作爲談判籌碼，與美國柯林頓政府討價還價。到1998年，模仿1996年台海危機時中國發射掠過臺北上空的空包彈形式，一顆大浦洞飛彈掠過日本本州上空墜落在太平洋。

對於以發展經濟爲急務的中國來說，有著獨立傾向的臺灣是被迫承受的对手，中國用飛彈威懾表徵的戰爭邊緣政策，是對台獨傾向的必要的實力彈壓。但對於北韓來說，昔日的敵國日本今日與它並無直接衝突，在風平浪靜的和平局勢中，北韓飛彈掠空的行爲顯然超過過威懾的界限，成爲

向鄰國主動發起的無端挑釁，特別是日本還有駐日美軍存在。金正日所玩的戰爭邊緣政策，顯然是要製造緊張並張揚實力。

但各國都承認，北韓的飛彈計劃是美朝雙方進行平等對話的重要實力因素。隨著北韓開發飛彈技術的前進步伐，美國逐漸擴大與北韓的對話渠道，提升對話級別。在 1994 年核武危機中，北韓嘗到備受國際矚目的甜頭；在與美國隨後簽訂的協定，不但獲得六十億美元的援助，每年更可免費獲得五十萬噸的重油。

1998 年發射飛彈後，南韓以「陽光政策」善意回應，總統金大中主動訪問北方，邁出朝鮮半島民族和解的第一步，竟因此一舉獲得 2001 年度諾貝爾和平獎。隨後美國國務卿歐布賴特也親往平壤，與金正日相會。到 2002 年，連日本首相小泉都主動前往北韓一趟，以挽回國內正在下降的民意支持率。數年之間，中、俄、韓、日、美等國領袖或要人相繼訪問北韓，創下多項歷史上的第一。朝鮮半島一時間成爲世界政治的中心舞臺之一。這些外交成就不能不視爲金正日外交調整的初步成功。

外交成就使金正日更加勇於在國內政策上表現相當的彈性。受到中國威權政治與市場經濟成功經驗的啓迪，金正日開始嘗試實施經濟鬆綁，北韓物價和工資的改革業已初步展開，引進外資的步驟呼之欲出，將導向嚴格限制的局部經濟自由。但是，北韓實行經濟改革和對外開放所需的和平國際環境和鉅額的外來投資，都受制於它與美國之間的關係狀況，世界主要經濟國家日本、西歐，甚至包括同胞韓國與北韓的關係，都要看美國的眼色決定事情的緩急，但新上任的美國總統布希令金正日夢幻破滅。

布希對於北韓從外交到內政對美國的需求故意視而不見，還將北韓宣佈爲七大邪惡軸心之一，此點傷害北韓人的民族自尊心。布希政府的戰略意圖是典型的冷戰式的，這使美國與北韓的關係退回到 1990 年代以前的水準，重新將北韓置於被國際孤立的狀態，而布希還取得連任，使得北韓的外交和內政調整被冷凍八年。

這種情況使得北韓統治者向外反彈發力，採取不無節制的對外軍國冒險之路線，由「用飛彈牟取國家利益」的階段，躍遷到「用核武器牟取國

家利益」的階段。北韓向美國發起直接的挑戰，用軍國實力和核武的威懾力，為國家打破內政和外交的困局。在金正日的思維中，混雜著對於國家利益的理性算計與制度養育的非理性的個性狂妄，從而以「理性計算的非理性遊戲」(rational game of irrationality)，使得事態因此而充滿不確定的變數。

金正日政府提出的階段性外交目標是審慎的：它要求美國放棄冷戰思維，與北韓簽署互不侵犯條約。這個目標設計得頗為巧妙，將北韓正當的國家利益與國際普適的和平價值觀結合。為逼迫美國接受這一目標，北韓人採取一系列外交動作，如驅逐國際原子能機構核查人員，重新啓動甯邊核反應爐，退出『核不擴散條約』，揚言再次試射飛彈等等。

北韓政府的戰略目標是藉由與美國和解，逼迫美國作出實質讓步，給予北韓進入現代社會的入場券，為下一步實行對外開放和經濟改革營造親和的國際環境。與此附帶的效應是，逼迫美國承認北韓的軍事強國地位，並支付其擬制核武和飛彈輸出的補償費，為北韓換取巨量的國際援助和資本輸入。

## 伍、結語

當西方國家將大規模毀滅武器的議題，簡單二分為戰爭與和平的選項時，其對北韓不但可作為國際與國內的宣傳工具，更可保持戰略主動，操縱西方的決策，並進行政治勒索，甚而透過邊緣衝突策略，達成更廣泛的國家目標。

北韓深知其發展核武將造成東亞的不穩定，因此極力主張擁有核武是「主權國家不可剝奪的象徵」，並逕自宣佈退出『防止核武擴散條約』，試圖以此籌碼要脅美國、日本和南韓。因此，北韓自蘇聯、東歐共產政權瓦解，以及中國與南韓建交後，北韓顧及其在國際政治舞臺陷入孤立無援的狀態，歷經 1993 年以及 2003 年兩次退出『核武不擴散條約 (NPT)』，東亞各國間亦針對北韓問題開啓多邊會談機制（陳子平，2006：135）。尤其甚者，北韓自 2006 年 7 月的飛彈試射到十月的核試爆，所採取的行動手

段愈趨激烈。其中值得關注的是，在 2006 年 7 月 5 日凌晨發射的大浦洞二型長程彈道飛彈。如前所言，除目前射程長達六千公里，射程最遠可達美國西岸外，尚可攜帶殺傷力極大的核生化彈頭（孫永慶，2006）。若北韓已經具有擁有核武的能力，未來若加裝核武於核生化彈頭上，對於區域安全將投入一個極大不穩定的因素。

對任何政府而言，維持政權的延續當是第一要務，北韓的金正日獨裁政權尤其如此。北韓深知其發展核武將造成東亞的不穩定，因此極力主張擁有核武是「主權國家不可剝奪的象徵」，並逕自宣佈退出『防止核武擴散條約』，試圖以此籌碼要脅美國、日本和南韓，其主要目的即是欲藉此取得經援等利益，以維持其政權的延續。眾所周知，北韓能源不足，糧食匱乏，人民生活困苦，儘管以封鎖情報和統制思想欺瞞百姓，但嚴苛的生活現實，已迫使許多人民相繼逃離國境。因此，金正日政權亟需國外金援以改善狀況，升高國際情勢進行要脅，正符合其國家利益。

戰爭是在衝突雙方都認為戰爭為解決問題最划算的手段時才會發生，因此北韓核武危機理應不會在武力衝突中收場。但金正日巧妙利用國際情勢使各國隨之起舞，勿寧是極為高明的邊緣衝突大師（*master of brinkmanship*），只是面對美日韓等國藉天安艦事件改採強力措施，金正日本人又有身體健康問題，從而使得北韓於此刻面臨接班問題，戰爭邊緣政策的後續發展值得關注。

## 參考文獻

- 沈明室，2006。〈北韓藉核試爆遂行戰爭邊緣策略的成敗與發展〉《戰略安全研析》19期，頁17-20。
- 孫永慶，2006。〈北韓射飛彈東亞緊張〉《聯合報》7月6日，A1版。
- 宋國強，2007。《東協區域論壇對亞太安全之影響——國際建制之觀點》碩士論文。台北：政治大學外交研究所。
- 陳子平，2006。〈北韓飛彈試射危機的意涵與影響〉《國防雜誌》21卷，5期，頁135-44。
- Department of States. 1957. *American Foreign Policy, Basic Documents, 1950-1955*. Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office.
- Dixit, Avinash K., and Barry J. Nalebuff. 1991. *Thinking Strategically*. New York: W. W. Norton & Co.
- Dixit, Avinash, and Susan Skeath. 2004. *Games of Strategy*. New York: W. W. Norton & Co.
- Gaddis, John Lewis. 1982. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press.
- Schelling, Thomas C. (趙華、高銘淞等譯)。2006。《入世賽局——衝突的策略》。台北：五南圖書。

# The Formation of North Korea's Brinkmanship and the International Environment

Ming-Juinn Li

*Secretary-General, Taiwan Okinawa Association, Taipei, TAIWAN*

## Abstract

Over the last decade, North Korea restarted their nuclear power stations, tested their missiles and threatened the United States, South Korea and Japan to get international aid to solve their own serious political and economic problems. Also, to relive the potential threat because of being called the “axis of evil,” North Korea threatened those countries to sign a non-aggression pact with them. North Korea originally had no intention to initiate wars, and the United States’ goal is the peace and stability of northeast Asia and Korean Peninsula. However, China did not only want to be ingratiated with the United States but also want to be aligned with North Korea. Japan, South Korea and other nearby countries did not want to face the heavy financial burden and even refugee problem if North Korea crashes. Seeing how sophisticated and skillful these countries were when dealing with international politic issues, there has been obviously extremely rational logic and evaluation underneath the irrational surface. This paper aims at the research on the background of North Korea’s brinkmanship formation and the influences from the changes of international situations in northeast Asia from Neorealist point of view.

**Keywords:** North Korea, brinkmanship, Neorealism