

專題分析

先軍政治與糧食外交： 探討北韓「邊緣策略」的政策軌跡

林柏州

國防智庫籌備處副研究員

簡佩吟

國防智庫籌備處副研究員

摘要

做為當今最為封閉的社會主義國家的領導人，金正恩與前兩任領導人都必須面臨糧食短缺、國家安全與政權存續的重大挑戰。北韓自建政以來，即面臨內部糧食短缺、依賴外援的問題，並自 1995 年開始正式對外尋求糧食援助，後逐步發展出可以兼顧「先軍政治」與獲得糧食援助的「邊緣策略」。「邊緣策略」破壞現有不擴散機制，危及區域和平穩定，也讓美國、南韓等國際社會有所警覺，試圖將糧食援助與「無核化」相結合，以迫使北韓放棄核武與飛彈發展。鑑於過去北韓與國際所簽署之協議經驗，獲取糧食與能源援助始終是北韓放棄發展核武之主要誘因，檢視北韓的「邊緣策略」自不宜忽略糧食危機對北韓領導人決策時所造成的壓力，更不應忽略其可能帶來的內部危機。本文分成四大部分，探討北韓「邊緣策略」之發展軌跡：首先，闡述金氏政權維繫統治正當性的「先軍政治」思維與研發核武與飛彈歷程；再者，分析北韓內部所面臨的糧食安全問題，以及北韓所發展出的糧食外交模式；第三，檢視美國、南韓、日本與中共之糧食援助政策脈絡；最後，試圖對北韓未來提出幾個發展道路。

關鍵字：北韓、六方會談、金正恩、邊緣策略、糧食援助

“Military First” Policy and Food Diplomacy: The Trajectory of North Korea’s Brinkmanship Strategy

Po-Chou Lin

Associate Research Fellow

Preparatory Office of Defense Studies

Pei-Yin Chien

Associate Research Fellow

Preparatory Office of Defense Studies

Abstract

Like the two former leaders of the world’s most isolated socialist regime, North Korea president Kim Jong-un faces the challenge of food shortage, national security, and regime survival. North Korea has suffered a serious food shortage after the Korean War. Since 1995 when North Korea started to seek foreign food aid to relieve domestic famine, it has gradually developed a “brinkmanship” strategy to remain its “military first” policy and acquire necessary aid at the same time. The strategy has violated nonproliferation regime and undermined regional peace and security. As a result, donor countries such as the United States and South Korea have tried to bind their aid policy with the goal of denuclearization to force North Korea to give up nuclear and missile development. Tracing back the agreements North Korea signed with other countries, the authors conclude that food and energy aid is a significant factor influencing Pyongyang’s nuclear development progress. Therefore, it should be taken into account how food crisis impacts the North Korea’s decision-making process when analyzing its brinkmanship. This article outlines the trajectory of Pyongyang’s brinkmanship strategy and is composed of four parts: introduction of North Korea’s “military first” policy and nuclear and missile development; analysis of North Korea’s food security and relevant diplomacy; review the aid policies of members of the Six Party Talks; and perdition of the Pyongyang’s future direction.

Keywords: *North Korea; Kim Jong-Un; Six Party Talks; brinkmanship; food aid*

先軍是我們的自主、尊嚴和生命。我們要始終堅持抓好先軍革命路線，進一步加強軍事力量。

北韓人民軍最高統帥金正恩¹

That we will respond to aggression, that we will not reward provocative actions....

美國總統歐巴馬（Barack Obama）²

壹、前言

北韓為追求國家利益，可說是最擅於利用「邊緣策略」的國家。自 2011 年 12 月金正日病逝，金正恩接替其父擔任北韓國家領導人之後，自次（2012）年 4 月起，北韓即開始進行飛彈發射（酬載衛星）、核子試爆等一連串挑釁作為，這些動作繼承自其父金正日在位期間的「邊緣策略」，挑釁力度不斷增加，堅持「先軍政治」之餘，也讓國際社會應接不暇、疲於奔命。

面對其挑釁行為之背後原因，各方紛紛揣測，從內部權力鬥爭、確立統治正當性，到堅持「先軍政治」等原因不一而足。北韓內部權力鬥爭目前多靠高層人事變動研判，北韓前高官的口述因缺乏實證資料佐證，致外界難以對其政權領導階層的權力鬥爭有較清晰的輪廓。然而，自 1990 年代，北韓出現大饑荒，並自 1995 年開始尋求國際援助來看，對於北韓內部饑荒問題實有必要做更為清楚的探討。觀察過去北韓與國際社會的協議經驗，糧援或其他國際援助始終是北韓放棄發展核武的主要誘因之一。2013 年 5 月 5 日，北韓軍隊透過挾持 1 艘中國大陸籍漁船，勒索 60 萬人民幣（約 280 萬新臺幣）及燃料油，³更讓人懷疑物資

¹ 〈朝媒公開金正恩談話強調繼承先軍政治思想〉，《韓聯社》，2012 年 4 月 19 日；〈金正恩出席朝鮮閱兵儀式，首次發表公開演講〉，《韓聯社》，2012 年 4 月 15 日。

² “Remarks by President Obama and President Park of South Korea in a Joint Press Conference,” The White House, May 7, 2013.

³ 中國大陸遼寧省「遼普漁 25222」漁船與 16 名船員於 2013 年 5 月 5 日遭北韓軍方扣押，船東于學君 8 度接獲北韓來電要求支付 120 萬人民幣後降至 60 萬人民幣的

配給問題可能被低估。本文將從北韓「先軍政治」、糧食短缺問題及南韓、美國援助政策討論金正恩發展「邊緣策略」的政策軌跡。文章分成四個部分：首先，瞭解北韓核武、彈道飛彈的發展歷程；第二，北韓糧食短缺問題與糧食外交；第三，美國、南韓、中共與日本等國的北韓政策簡述；最後是研究發現。

貳、北韓的「先軍政治」

做為世界上少數僅存的世襲社會主義政權國家的領導人，金正日過世前夕，接連訪問俄羅斯與中國大陸，企圖藉託孤、鞏固大國對其子接班的支持，維繫金氏王朝的存續。金正恩於 2010 年逐漸展開接班工作，同年被任命為北韓勞動黨中央軍事委員會副委員長。2010 年 9 月，最高人民大會正式認可金正恩的接班地位。2011 年 12 月 17 日，金正日猝逝，金正恩被任命為北韓人民軍最高統帥（軍隊統帥）；2012 年 4 月 11 日，被任命為勞動黨第一書記（黨領導）；4 月 13 日，最高人民大會任命他為國防委員會委員長（國家領導），⁴至此，金正恩成為集黨、政、軍大權於一身的北韓新領導人。金正恩的接班象徵金氏政權邁入第三代，其外交與經濟政策走向也成為外界關切重點，從目前觀察其上任之初的作為，研判應仍以其父所立下的路線遺產為執政基礎。

一、先軍政治

極權國家為確立統治正統性，都有獨特的執政思想，中國共產黨以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」，做為思想指導與理論基礎；北韓則是以第一代領導人金日成於 1955 年 12 月提出的「主體思想」概念為基礎。所謂「主體思想」即是把北韓革命當做黨

「罰款」，交款期限由 19 日 1200 延至 20 日 1700，期間甚至向其索討燃油，不過北京駐平壤大使館直到 19 日才證實這項消息，並稱 10 日在接獲請求後已立即要求盡速放人，但船東表示他在 6 日即已報警，詳見「我國被朝鮮武裝軍人劫持船員講述驚心動魄 16 天」，《人民網》，2013 年 6 月 3 日。

⁴ 北韓於 2009 年修憲把國防委員會委員長之角色由「領導總體的國防工作」變更為「領導國家的總體工作」，Emma Chanlett-Avery, Ian E. Rinehart, *North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation*, CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, June 29, 2012, pp. 12-13.

思想工作的主體。根據北韓自身的實際條件、依靠自身的力量，解決革命與建設的一切問題，以體現「政治上自主、經濟上自足、國防上自衛」之建國思維。1972 年 12 月，北韓正式將此思維寫入憲法；1980 年 10 月，北韓勞動黨黨章通過「金日成同志的革命思想、主體思想是唯一指導方針」修正案。至於「先軍政治」思想，則是 1994 年 7 月金日成逝世後，其子金正日於 1995 年 1 月另行提出，該思想是將軍事國防做為國家第一要務，同時保持 110 萬龐大兵員、730 架戰機、4,100 輛裝甲車、千枚彈道飛彈等武力，⁵主要內容包含：（一）突出軍隊在社會階層的最高地位，成為軍人、工人、農人、知識分子等階層社會；（二）以治軍方式推動社會工作；（三）大量軍費預算；（四）用軍人的奉獻精神啓迪國民，強化國民凝聚力。⁶第三代領導人金正恩於 2010 年接班後，亦透過官媒《勞動新聞》社論重申將繼續走「先軍政治」道路；⁷並於 2012 年 4 月 15 日一場史無前例大規模閱兵演說上，強調將走「先軍政治」路線，⁸其中核武與彈道飛彈可說是「先軍政治」的兩大支柱。

二、核武發展

北韓發展核武計畫最早可溯自 1950 年代末期，北韓與蘇聯簽訂協議展開合作，最早研究用途的核反應爐於 1967 年開始運作，然而在蘇聯壓力下，北韓於 1985 年正式加入《核不擴散條約》（*Nuclear Nonproliferation Treaty*, NPT），監控機制也在 1992 年正式啟動，1994 年再由國際原子能總署（*International Atomic Energy Agency*, IAEA）執行寧邊核設施、燃料棒的封存，並接受長期監控。⁹北韓遵守《核不擴散條約》規範也換得西方世界提供援助北韓的獎賞，美國自 1994 年開

⁵ Office of the Security of Defense, *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea 2012*, A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, U.S. Department of Defense, April 2013.

⁶ 〈金正日的「先軍政治」〉，《新華網》，2011 年 12 月 19 日。

⁷ 〈「勞動新聞」社論表示朝鮮將繼續走「先軍」道路〉，《新華網》，2011 年 12 月 24 日。

⁸ 〈北韓大閱兵，堅持軍事第一〉，《自由電子報》，2012 年 4 月 16 日。

⁹ Mary Beth Nikitin, *North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues*, CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, April 3, 2013, p. 1.

始提供北韓各項援助，其中包含 2 座輕水核反應爐（light water reactors, LWRs）與重燃油（heavy fuel oil, HFO），做為核電開發之用。不過，接受國際援助的北韓似乎不打算停止發展核武，而是僅將該計畫由明轉暗。美國在 2002 年首度掌握消息並獲北韓官員承認，¹⁰ 北韓秘密進行濃縮鈾發展計畫正式曝光。此消息引發美國政府不悅，小布希政府隨即終止對北韓的重燃油援助計畫，北韓也繼 1993 年之後，於 2003 年 1 月 10 日第 2 度退出《核不擴散條約》。¹¹ 由於 2002 年正值小布希準備發動全球反恐戰爭，當時美國將北韓列入等同於伊朗、伊拉克的「邪惡軸心國家」名單，此舉似乎讓北韓高度緊張，也迫使北韓允諾加入「六方會談」。2003 年 8 月，六國代表針對北韓核武問題進行集會並展開協商。

召開「六方會談」之前，北韓早在 1995-2003 年間，就已獲得來自美國透過「朝鮮半島能源發展組織」（Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO）¹² 提供超過 4 億美元之重燃油援助。¹³ 2005 年，北韓在「六方會談」聯合聲明中承諾朝向朝鮮半島「無核化」目標邁進，但卻出爾反爾，並在 2006 年 10 月進行首次核試，致使原本國際社會規劃的重燃油、糧食援助暫時終止。

2007 年 3 月 13 日，「六方會談」重啓，北韓承諾於第 1 階段將關閉寧邊核反應爐的鈾生產，以交換首批重燃油；第 2 階段移除寧邊核設施，以交換重燃油與設施援助，並自美國資助恐怖主義國家名單中移除，此舉讓北韓於 2007 年獲得龐大糧援。然而，北韓又在 2008 年拒絕遵守協議，於隔年驅逐國際監督人員，宣布重啓濃縮鈾計畫，並在 5 月進行第 2 次核試，至今北韓仍被國際認定正在秘密進行核武研發。

¹⁰ Mary Beth Nikitin, *North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues*, pp. 12-13.

¹¹ "North Korea, the Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT)," Australian Department of Foreign Affairs and Trade; Frederic L. Kirgis, "North Korea's Withdrawal from the Nuclear Nonproliferation Treaty," *The American Society of International Law ASIL Insights*, January 2003.

¹² 「朝鮮半島能源發展組織」由美國、日本、南韓、阿根廷、澳洲、加拿大、智利、捷克、歐盟、印尼、紐西蘭、波蘭、烏茲別克等國籌組，接受 19 個非會員國物資與財政資助，詳見 www.kedo.org/au_history.asp。

¹³ Mark Manyin and Mary Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, Congressional Research Service, April 26, 2012, p. 2.

三、彈道飛彈發展

北韓自行或透過外國技術協助所研發的彈道飛彈，包括有「飛雲-B」(Scud-B；火星五號〔Hwasong-5〕，射程可達 300 公里)、「飛雲-C」(Scud-C；火星六號〔Hwasong-6〕，射程可達 500 公里)短程飛彈；「蘆洞」(Nodong；光明星〔Kwangmyongsong〕，射程可達 1,000 公里)、「大浦洞一號」(Taepodong-1；白頭山一號〔Paektusan-1〕，射程可達 2,200 公里)中程飛彈；「舞水端」(Musudan；射程可達 3,000-4,000 公里)、「大浦洞二號」(Taepodong-2；銀河二號〔Unha-2〕，射程可達 6,000 公里以上)長程飛彈等型。¹⁴但最早受到國際矚目，始於 1998 年所發射的 1 枚「大浦洞一號」長程飛彈。該枚飛彈射程約 2,200 公里，飛越日本領空而落入太平洋，北韓當時自稱是試射人造衛星。之後，北韓陸續於 2003 年 3 月、2005 年 5 月、2006 年 7 月、2007 年 5 月數度朝日本海試射多枚飛彈。這些飛彈測試活動，尤其是長程飛彈計畫，不但引起美國注意，飛越日本本土的舉動也促使自衛隊部署飛彈防禦系統。金正日與金正恩權力交接時期，北韓又於 2009 年 4 月、2012 年 4 月、12 月三度以酬載衛星的「銀河三號」火箭之名，試射「大浦洞二號」飛彈，¹⁵較令外界擔心的是其技術開發可能獲得外國協助，依目前其技術發展可達 6,000 公里估算，未來若搭載核彈頭，將可直接攻擊日本、中國大陸、俄羅斯全境與美國阿拉斯加。

一般認為，金正恩持續採行「邊緣策略」具有多重目的，首先，是藉由發展核武與彈道飛彈強化國家安全；再者，可鞏固軍方支持與確保

¹⁴ 對於長程飛彈射程各方估算不一，本文以美國防部及國際危機組織資料為主，Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea 2012*, A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, U.S. Department of Defense, April 2013, p. 15; 另可參考 *North Korea's Nuclear and Missile Programs*, International Crisis Group, June 18, 2009, p. 31.

¹⁵ 美國國會兩份報告對北韓發射火箭或長程彈道飛彈，說法亦不一，惟一般認為北韓在試射長程火箭，因為衛星技術等級屬於極低階，正常國家不太可能花費鉅資研發「火箭」，推送這類低階衛星上太空，比較可能的情況是北韓藉以瞭解長程彈道飛彈的性能，詳見 Mark Manyin, Emma Chanlett-Avery and Mary Nikitin, *U.S.-South Korea Relations*, Congressional Research Service, May 15, 2012, p. 1; Emma Chanlett-Avery and Ian Rienhart, *North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation*, June 29, 2012, p.15.

政權存續；最後，以軍事挑釁建立與國際（尤其是美國）社會的溝通管道，進而爭取國際援助。¹⁶

參、北韓糧食短缺問題

在過去，北韓糧食問題在外交方面其實是個甚少被重視的議題，基於韓戰後的冷戰格局，中共與蘇聯是北韓唯二的戰略夥伴，但由於中國大陸同樣面臨糧食短缺問題，蘇聯就成了北韓求援的主要糧援國家。1991 年，隨著蘇聯解體、糧援終止，北韓政府發起「一天吃兩餐」運動，並轉向中共求援。但中共採取的援助方式是以物易物，以糧食換取木材、廢五金，欲解北韓飢荒之渴，效果可說十分有限，面臨糧食危機擴大，北韓於 1994 年終於首度對外承認有飢荒問題存在，並開始向日本、南韓求援。¹⁷

一、糧食短缺屬長期結構問題

北韓糧食短缺問題屬於長期結構性問題，除了北韓位居高緯度、耕期短、耕作技術落後、經濟生產體制缺乏生產力誘因等因素外，¹⁸近期極端氣候破壞耕地，導致產量銳減之影響更是與日俱增。¹⁹在糧作生產短缺的條件下，整體北韓人民的飢餓情況可說十分顯著，根據國際糧食政策研究所（International Food Policy Research Institute, IFPRI）發布的 2012 年全球飢餓指數（Globe Hunger Index）報告，北韓指數為+21，是 1990-2012 年間惡化情況最嚴重的國家（見表 1），²⁰且幾乎是非洲以外

¹⁶ *North Korea's Nuclear and Missile Programs*, p. 26; Michael Auslin, "North Korea Demands Attention," *The Wall Street Journal*, November 25, 2010; "Q&A: North Korea Nuclear Talks," *CNN*, November 22, 2010.

¹⁷ Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, "Famine in North Korea: Causes and Cures," Working Papers 99-2, The Peterson Institute for International Economics, February 1999, pp. 3-6, 11-12.

¹⁸ Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, "Famine in North Korea: Causes and Cures," Working Papers 99-2, The Peterson Institute for International Economics, February 1999.

¹⁹ *FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*, Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Food Programme, November 25, 2011, pp. 10-11.

²⁰ International Food Policy Research Institute, *2012 Globe Hunger Index*, IFPRI Issue brief 70, October 2012, p. 4.

地區少數仍處於貧窮飢餓的國家之一。至於飢餓所導致的營養不良人口數，依照聯合國糧農組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations)年度報告，2010-2012 年約 800-1,000 萬人，達總人口數 32% (見表 2)，²¹其中尤以兩江道、慈江道、平安北道、咸鏡道(均靠近中國大陸)等偏遠鄉村情況最為嚴重，而高官、各國外交官聚集、重兵駐守的首都平壤則是最輕微的地區。²²

表 1 1990-2012 年全球飢餓指數 (GHI)

國家	北韓	蒲隆地	喀麥隆	象牙海岸	越南	沙烏地阿拉伯	科威特
飢餓指數	+21	+17	+16	+10	-56	-57	-71

資料來源：International Food Policy Research Institute, 2012 *Globe Hunger Index*, IFPRI Issue Brief 70, October 2012, p. 4.

表 2 北韓營養不良人口與所占比例現況

年度	1991-1992	1999-2001	2004-2006	2007-2009	2010-2012
飢餓人口	500 萬	800 萬	900 萬	1,000 萬	800 萬
所占比例	25.4	37.0	36.1	39.7	32.0

資料來源：Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food Insecurity in the World 2012* (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012), p. 48.

由於糧食無法自給自足，北韓每年都必須向國際尋求援助。從提供

²¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food Insecurity in the World 2012*, (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012), p. 48.

²² U.N. Central Bureau of Statistics, *Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012: September 17th to October 17th 2012*, World Food Program, World Health Organization, United Nations International Children's Emergency Fund, Central Bureau of Statistics, March 2013, pp. 63-71.

援助的國家來分析，1995-2012 年間，美國、中共、南韓及日本是北韓四大外援提供國，貢獻超過整體糧食援助的 75%。²³但由於北韓奉行「先軍政治」，糧食必須優先配給軍隊，之後才是黨政高官。這類糧食產量缺乏、糧食作物多樣化不足的情況，平民是第一線受害者，新生兒營養不良狀況更是四處蔓延，例如聯合國出版的最新北韓兒童營養狀況調查報告，1996 年的北韓兒童營養狀況處於高度不佳的等級，貧血、長期營養不良的兒童更接近 3 成比率（見表 3）。

表 3 北韓兒童營養狀況（1998-2012 年）

調查時間	長期營養不良 (GCM)	重度營養不良 (GAM)	體重過輕	貧血
2012 年 9-10 月	27.9%	4.0%	15.2%	28.7%
2009 年 9-10 月	32.4%	5.2%	18.8%	-
2004 年 10 月	37.0%	7.0%	23.3%	-
2002 年 10 月	39.2%	8.1%	20.1%	-
2000 年 5 月	45.2%	10.4%	27.9%	-
1998 年 9-10 月	62.3%	15.6%	31.7%	31.7%

資料來源：U.N. Central Bureau of Statistics, *Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012: September 17th to October 17th 2012*, World Food Program, World Health Organization, United Nations International Children's Emergence Fund, Central Bureau of Statistics, March 2013；重度營養不良（Global Acute Malnutrition, GAM）為併合身高與體重進行檢測，屬營養不良狀況較嚴重者。

爲了避免援助遭北韓政府挪用，歐美、日本等國的援助多數透過「世

²³ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, p. 14.

界糧食計畫署」(World Food Program, WFP)執行。該組織從糧援船隻抵港、內陸運輸到發送，過程均有相關工作人員監督，過去也曾執行多項援助內戰頻仍的非洲飢荒國家計畫，監督機制堪稱完備，經驗亦十分豐富。該署提供北韓之糧援於2001年達到96萬噸，為北韓史上最高峰。惟2006年北韓因獲得來自中國大陸與南韓較少監督機制的糧援，開始緊縮該組織駐在北韓之40名工作人員至10名，並限制其任務範圍。此舉導致該年國際糧援巨幅下滑到僅剩2萬噸，計劃提供糧食予640萬人的目標亦驟減至190萬人，²⁴堪稱北韓接受該組織糧援以來的最低量。由此可知，北韓雖然大方接受國際援助，但卻不願配合國際觀察人員進駐北韓境內，因此偏好接受如中共、南韓等較少監督機制之糧援，而排拒監督機制較嚴密的「世界糧食計畫署」。然而，該署為數不多的駐在人員每年監控數萬噸以上糧食流向，實已力有未逮，北韓政府卻可以透過預算挪用方式，加強研發飛彈與核武，²⁵把飢荒這類民間疾苦問題留給國際社會來處理，如沒有獲得糧食援助，北韓又可藉試射威脅國際社會，軍隊分享大部分的資源分配，應是「先軍政治」指導下的必然結果。由此可知，若國際糧援無法進行嚴密監督，可能促使北韓軍隊獲得較為充足的資源，更間接鞏固軍隊控制社會的既有統治結構。

二、北韓的糧食外交

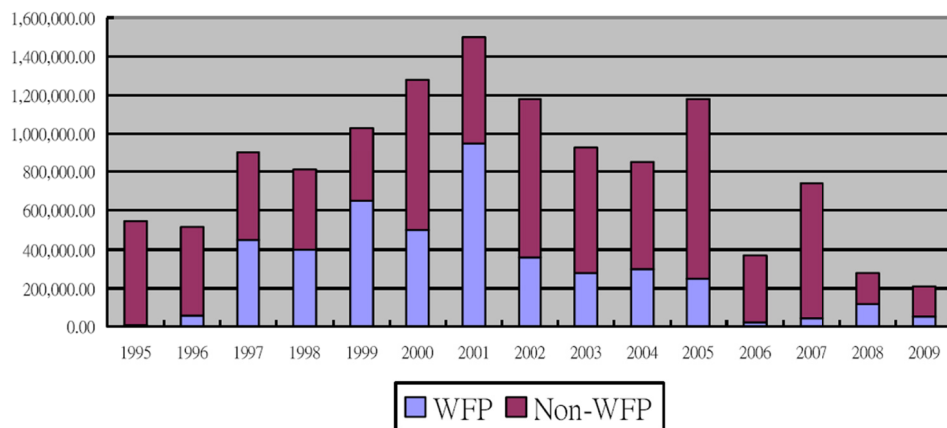
北韓飛彈試射，起於1993年蘆洞飛彈，1996年接受糧援後，陸續於1998、2006、2009、2012年多次試射飛彈，並進行核武試爆，充足的國際糧援可使北韓投注更多資源於研發飛彈與核武；若無法獲得糧援，北韓即會以飛彈或核武測試，威脅國際社會，以獲取糧援。西方企圖以援助為籌碼換取北韓棄核，北韓則試圖藉核武為籌碼爭取糧援，例如北韓於2005年9月「六方會談」後之聯合聲明承諾「無核化」，國際糧食援助重新啟動；2007年「六方會談」後，北韓承諾於第1階段關閉寧邊核反應爐的鈾生產，第2階段移除核設施，以交換重燃油與設施援助，

²⁴ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, 2012, pp. 16-17.

²⁵ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, p. 19; Toni Johnson, "The North Korea Food Aid Dilemma," Council on Foreign Relations, June 2, 2011.

促使北韓於 2007 年獲得龐大糧援（見圖 1）。不過，北韓從未遵守「無核化」承諾，反而透過「威脅挑釁－爭取對話－獲取援助－再威脅挑釁」循環，藉「無核化」誘使國際提供援助。

圖 1 北韓國際糧食援助（1995-2009 年）



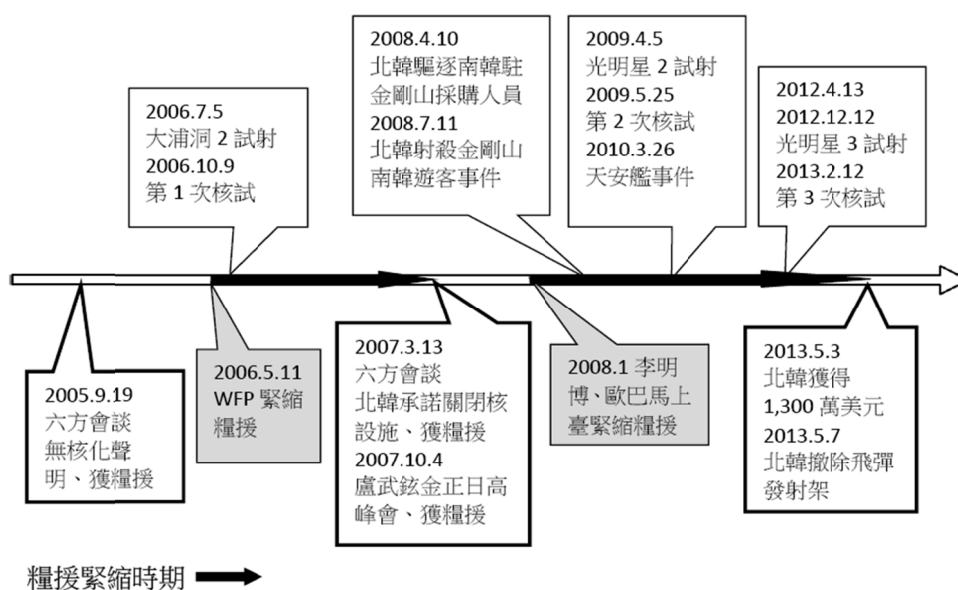
資料來源：Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, “Foreign Assistance to North Korea,” CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, April 26, 2012, p. 14；其中 2006 及 2008-2009 年國際糧援緊縮，北韓挑釁動作亦集中於此兩個時期（見圖 2）。

這類北韓式的「糧食外交」終於引起美韓警覺，同時在 2008 年上臺的歐巴馬與李明博決定在北韓糧援議題進行更為緊密的合作。兩國於該年開始大幅縮減援助計畫，也開啓了北韓於 2008-2013 年間最為頻繁的挑釁期，包括 2008 年驅逐南韓駐金剛山官員、槍殺南韓遊客；2009 年驅逐國際觀察員、²⁶進行飛彈試射與核武試爆；2010 年發動天安艦事件、延坪島事件，企圖逼迫國際社會重啓對話，尋求更多的糧食及能源援助。2011 年底金正恩接班後，挑釁不斷升級，除多次進行彈道飛彈（或酬載衛星火箭）試射、第 3 次核試，2013 年初更透過官方媒體向國際恐嚇將升高為核戰危機，有關危機卻在 5 月獲得金援後舒緩。這些

²⁶ Mary Beth Nikitin, *North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues*, pp. 1-2.

作為顯示金正恩亟欲進行權力鞏固，更凸顯其面對國內短缺的糧食問題苦無對策，想藉挑釁獲得援助（見圖 2）。²⁷

圖 2、北韓「邊緣策略」行為模式（2005-2013 年）



資料來源：作者自行繪製。

²⁷ 2013 年初一連串挑釁之後，兩韓終於在開城工業區找到和解的窗口，雙方在 5 月 3 日協議，南韓以補償工業區損失為由，將 1,300 萬美元（約 3.8 億韓圓）直接運入北韓，北韓遂於 5 月 5 日撤除飛彈發射架，其金援包括北韓工人 3 月份工資（730 萬美元）、2012 年度企業所得稅（400 萬美元）、通信和垃圾處理等（170 萬美元）費用，詳見〈詳訊：朝鮮稱韓方停止敵對行為才可重啟開城工業區〉，《韓聯社》，2013 年 5 月 5 日；〈政府官員：朝鮮尚未對我方要求做任何回應〉，《韓聯社》，2013 年 5 月 5 日；〈詳訊：政府先幫企業墊付 1300 萬美元給朝鮮〉，《韓聯社》，2013 年 5 月 3 日；“North Korea Withdraws Missiles from Launch Site,” *CNN*, May 7, 2013.

肆、各國的北韓援助政策

自 1953 年韓戰結束之後，北韓先後依賴俄羅斯與中共提供糧援，1995 年之後，美、「中」、日、韓轉成為主要提供援助國，北韓政權利用發展核武與彈道飛彈，對大國予取予求，藉以鞏固政權的延續。這些北韓口中的敵對國家，卻也是北韓最大援助來源，對國際政治而言是相當奇特的現象。

以最大援助國美國來說，根據國會報告，美國過去提供北韓援助包含糧食、能源、醫療等三部分：一、糧食：1995-2011 年間，提供糧食援助計 225 萬 8,164 公噸，價值約 7 億 815 萬美元，糧食援助約有 90 % 是透過聯合國「世界糧食計畫署」進行。²⁸二、能源：1995-2003 年間透過「朝鮮半島能源發展組織」對北韓進行能源援助達 4 億美元，美國於 2007 年將此議題置於「六方會談」討論，之後重新啟動援助，改由俄羅斯、美國、南韓及中共分擔，其中美國於 2007-2009 年間提供燃油 1 億 4,600 萬美元、輕水反應爐 4,500 萬美元。三、醫療：1995-2011 年間，美國提供醫療援助達 1,090 萬美元，其中 2008 年提供 400 萬美元給北韓鄉村地區醫院醫療設施；2010 年夏季水患後提供 60 萬美元醫療援助，²⁹有關美國援助北韓的資料請參考表 4。

表 4 美國援助北韓（1995-2011 年）單位：百萬美元

年度	糧食	能源	醫療	總計
1995	0.00	9.50	0.20	9.70
1996	8.30	22.00	0.00	30.30
1997	52.40	25.00	5.00	82.40
1998	72.90	50.00	0.00	122.90
1999	222.10	65.10	0.00	287.20
2000	74.30	64.40	0.00	138.70

²⁸ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, pp. 1, 16-17.

²⁹ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, pp. 3, 7-10, 22.

2001	58.07	74.90	0.00	132.97
2002	50.40	90.50	0.00	140.90
2003	25.48	2.30	0.00	27.78
2004	36.30	0.00	0.10	36.40
2005	5.70	-	-	5.70
2006	0.00	-	0.00	0.00
2007	0.00	45.00	0.10	45.10
2008	93.70	131.00	0.00	224.70
2009	5.60	15.00	4.00	24.60
2010	2.90	-	0.60	3.50
2011	-	-	0.90	0.90

資料來源：2010 年的糧食援助係 2008 財政年度預算調節配給而來，詳見 Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, April 26, 2012, p. 3.

然而，美國每年提供援助給北韓，若缺乏監督機制，可能導致援助遭挪用、供養軍隊、官吏等情事，平民飢荒情況不但無法改善，更將造成北韓領導人變本加厲、挹注更多資源加強研發軍備，以勒索國際，間接鞏固金氏政權統治地位。長此下去，國際社會的援助恐只是助紂為虐，美意遭扭曲。由經驗觀察，北韓挪用未經監督機制的援助進行軍備發展，反而讓北韓研發軍備有恃無恐，此項發展促使國際社會對於援助北韓採取更為謹慎的態度。事實上，小布希任內對於北韓獲得援助及同時發展軍備即有不滿。2002 年，北韓承認秘密研發濃縮鈾之後，2003 年美國隨即終止能源援助。2009 年，歐巴馬、李明博同時上臺，兩領袖在北韓政策上取得共識，決定將援助與無核化政策目標掛勾，即唯有放棄核武與飛彈研發才有援助，此政策被外界視為「戰略忍耐」(strategic patience) 政策主要內涵之一。以美國為例，除小部分醫療援助外，美國自 2009 年開始即未再提供北韓任何援助。³⁰美國對北韓的「戰略忍耐」政策內容還包括：一、對「六方會談」持開放態度，但北韓若無法對無

³⁰ 上表 4，2010 年後提供之糧食援助屬預算調節、醫療援助則是因應夏季洪災的人道援助，詳見 Emma Chanlett-Avery, Ian E. Rinehart, *North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation*, p. 19.

核化採取不可逆轉步驟，將拒絕重啓談判；二、兩韓無核化對話與兩韓關係改善之重要性高於「六方會談」、美國與北韓對話；三、尋求中共改變對北韓的戰略評估；四、透過更嚴格的制裁措施、聯合軍演與美、日、韓緊密合作回應北韓挑釁，其政策思維即在迫使北韓棄核做為交往的前提。³¹

2013 年，這項政策隨著歐巴馬連任而獲得延續，美國「六方會談」代表戴維斯（Glyn Davies）3 月 7 日在聯邦參議院聽證會上表示，北韓必須做出實質改變，美國才可能重啓對話，並強調「不會爲了重啓對話而補償北韓」。³²11 日，時任白宮國安顧問唐尼倫（Thomas Donilon）發表北韓政策四原則：一、與日、韓、「中」維持合作：歡迎中共支持安理會，並堅持北韓須放棄發展核武與飛彈之立場；二、不屈服威脅、不接受空洞承諾；三、捍衛美國與盟國安全：若發展或轉移有關技術，北韓將付出代價；四、持續鼓勵北韓經改：若北韓放棄發展核武與飛彈，美國準備協助經濟發展，美緬關係即是一例。³³2013 年 5 月 7 日，歐巴馬與來訪的南韓新任總統朴槿惠會談時再度表示，「北韓先製造危機，再換取讓步的時代已經結束了」，美韓會做好嚇阻準備，以因應侵略行爲，不會獎賞北韓的挑釁，呼籲北韓向緬甸學習，³⁴並對朴槿惠「朝鮮半島信賴進程」堅定支持。³⁵上述發言顯示北韓棄核是獲得援助的先決條件，未來美國也不打算任命新的「六方會談」代表。³⁶

南韓方面，對於北韓政策過去多半礙於軍事對峙，南北之間少有接觸與突破，惟民主化後，南韓國內政黨才在北韓政策上出現辯論。偏向自由派的金大中於 1998 年上臺，即開始推動無條件和解政策—「陽光

³¹ Mark E. Manyin, Emma Chanlett-Avery, Mary Beth Nikitin, *U.S.-South Korea Relations*, May 15, 2012, pp. 11.

³² Glyn Davies, "U.S. Policy toward North Korea," Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations, March 7, 2013.

³³ Liz Flora, "Complete Transcript: Thomas Donilon at Asia Society New York," Asia Society, March 11, 2013.

³⁴ 〈奧巴馬：美國隨時可與朝鮮開展對話〉，《韓聯社》，2013 年 5 月 8 日。

³⁵ Mark Landler and David E. Sanger, "Obama Backs South Korea President's Policy on North," *The New York Times*, May 7, 2013; "Remarks by President Obama and President Park of South Korea in a Joint Press Conference," The White House, May 7, 2013.

³⁶ 〈消息：美國短期內不會任命新任六方會談特使〉，《韓聯社》，2013 年 7 月 19 日。

政策」(Sunshine Policy)，並於 2000 年訪問北韓、會晤金正日，同時舉行史上首次兩韓高峰會，簽署《南北共同宣言》。同年金大中獲頒「諾貝爾和平獎」，任內總計提供北韓援助金額約 5.4 億美元(5,990 億韓圓)。³⁷接著，人權律師出身的盧武鉉上臺，由於同屬自由派陣營，2004 年遭國會投票彈劾，故也試圖藉由大幅提高援助金額，接續推動和解政策，彌補其內政表現不佳的窘境。2007 年，盧武鉉成為金大中之後再度造訪北韓的總統，第 2 次兩韓高峰會順利舉行，並共同發表《南北關係發展與和平繁榮宣言》，總計其任內提供北韓援助達 11.42 億美元(1 兆 2,672 億韓圓)，超過金大中的 2 倍。然而，觀察 1998-2008 年間，南韓援助大幅提高，非但無法阻止北韓研發彈道飛彈與核試企圖，其政策效果亦開始受到南韓民眾質疑。

隨著屬於保守派的李明博於 2008 年上臺，親美政策成為其外交政策主軸。³⁸2010 年 5 月 24 日，天安艦事件之後，李明博提出「524 制裁」談話，禁止北韓船隻進入南韓領海、中斷兩韓貿易、合作與交流、禁止民間人士訪問北韓、暫停對北韓投資和支援等政策陸續推出，並對北韓提出的「無核、開放、3,000 (美元)」政策，要求北韓徹底放棄核武、對外開放，讓國際社會協助北韓於 10 年內提升每人平均國民所得達到 3,000 美元等構想，³⁹相關政策均讓北韓感受到李明博政府的不友善。這個時期最為重要的政策手段，即是緊縮援助至僅剩 2.36 億美元(2,575 億韓圓)，其中政府基金僅約 9,394 萬美元(約 1,024 億韓圓)，尚不及民間援助的 1 億 4,230 萬美元(約 1,551 億韓圓)，由此可看出李明博政府在政策上已跟隨美國，把「無核化」做為提供援助的前提，也確認糧食與能源援助對北韓所具有的重要性。

³⁷ 〈關係低溫，南韓援北韓規模縮水〉，《中央社》，2012 年 10 月 8 日。

³⁸ 李明博的韓美關係藍圖在 2009 年 6 月訪美時的「韓美共同願景」聲明可充分反應，其中：(1) 重申韓美同盟對確保朝鮮半島和平的支持；(2) 韓美自由貿易協定(KORUS FTA)之推動，強化兩國太空、能源合作；(3) 加強因應全球性議題，例如反恐、反海盜、維和、傳染病等合作，詳見“Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” The White House, June 16, 2009.

³⁹ Charles L. Pritchard, John H. Tilelli Jr., Scott A. Snyder, *U.S. Policy toward the Korean Peninsula*, Independent Task Force Report No. 64 (New York: Council on Foreign Relations, 2010), p. 27.

表 5 南韓三任總統對北韓之援助

總統	金大中 (1998-2003)	盧武鉉 (2003-2008)	李明博 (2008-2013)
援助	5,990 億韓圓 (約 5.4 億美元)	1 兆 2,672 億韓圓 (約 11.42 億美元)	2,575 億韓圓 (約 2.36 億美元)
糧食 貸款	2,567 億韓圓 (約 2.31 億美元)	6,161 億韓圓 (約 5.55 億美元)	-

資料來源：“S. Korea’s Humanitarian Aid to N. Korea Drops to 16-year Low Last Year, *Yonhap*, January 27, 2013; 南韓統一部提交國會資料，〈關係低盪，南韓援北韓規模縮水〉，《中央社》，2012 年 10 月 8 日。

2012 年 12 月 19 日，與李明博同政黨的參選人朴槿惠當選第 18 屆總統。⁴⁰朴氏曾在 2011 年投書《外交事務》(*Foreign Affairs*) 期刊主張，她反對北韓發展核武，當選後將會要求北韓停止挑釁，並尋求建立兩韓互信 (Trustpolitik) 等，⁴¹該文被視為其競選總統之外交政見，而釋出部分善意似乎也希望能改變李明博政府在兩韓關係方面缺乏建樹的困境，然本質上朴槿惠與李明博在反對北韓發展核武與挑釁的立場一致。朴槿惠的北韓政策雖以「朝鮮半島信賴進程」為主軸，在 2013 年 5 月初訪美期間，與歐巴馬共同發表《韓美同盟 60 周年共同宣言》(*Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America*)，內容旨在鞏固兩國關係，⁴²但仍繼承李明博於 2009 年 6 月訪美時簽署的「韓美共同願景」(*Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea*) 文件精神，即希望藉發展全面性「韓美同盟」關係，以深化兩國關係與強化嚇阻能力，共同尋求迫使北韓放棄發展核武

⁴⁰ 朴槿惠係代表新世界黨參選，該黨前身為 1990 年成立的民主自由黨，1995 年改名為新韓國黨，1997 年新韓國黨和民主黨合併，改名為大國家黨，2012 年 2 月再改名新世界黨，〈南韓大國家黨，改名新世界黨〉，《中央社》，2012 年 2 月 2 日。

⁴¹ Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, September/ October 2011, Volume 90, Number 5, pp. 13-18.

⁴² “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America,” The White House, May 7, 2013.

的政策基調，均說明朴槿惠任內的北韓政策應不致有太大調整。

日本方面，安倍晉三回任首相後，將北韓援助政策與綁架問題掛勾，不再無條件提供糧食援助，明顯與美韓的政策保持同調，國家公安委員長兼綁架問題擔當大臣古屋圭司於 5 月訪問美國時即提到，「北韓若無意針對綁架問題進行對話，日本將難以提供大筆人道援助」。⁴³另外，古屋亦在 7 月接連出訪蒙古及越南，爭取兩國支持安倍的綁架政策，⁴⁴遊說兩國不再提供北韓糧食援助，企圖多方面圍堵國際援助，亦可看出日本已經理解到援助對北韓的影響。

另外，俄羅斯的北韓政策仍具有一定影響力，雖支持朝鮮半島「無核化」，但卻少有實際外交作為。⁴⁵最近有一項發展值得關注，俄羅斯為興建通過北韓境內之輸油管線，每年準備支付北韓約 1 億美元補償，⁴⁶這項金援不會被納為監督機制中，形同固定規費，北韓除藉此可獲取外匯，亦可能潛藏俄羅斯與北韓合作的可能性。

身為北韓的血盟，自新領導人習近平上臺後，中共逐步調整北韓政策。首先，於 3 月開始嚴格執行聯合國安理會第 2087 號決議案，包括針對設於中國大陸境內的北韓銀行監管措施；強化邊防、海關、公安機關制裁手段；5 月中國銀行亦正式關閉北韓外貿銀行帳戶，⁴⁷該銀行於 3 月被美國認定北韓對外取得研發武器資金之來源，日本、澳洲亦先後關

⁴³ 針對北韓綁架問題，北韓代表於 2002 年 9 月 17 日在與日本的雙邊對話中首度承認，目前此議題仍為日（北）韓兩國間的重要外交議題，聯合國人權理事會、聯合國大會均多次對此議題通過相關決議及報告，詳見《關於北朝鮮綁架日本人問題》，日本國外務省，2012 年；“Japan Vows No Aid to North Korea without Kidnappings Answers,” *AFP*, May 14, 2013.

⁴⁴ 〈日本綁架問題擔當相希望越南合作解決朝鮮綁架問題〉，《共同社》，2013 年 7 月 29 日；〈日本就解決朝鮮綁架問題尋求蒙古協助〉，《共同社》，2013 年 7 月 10 日。

⁴⁵ Charles L. Pritchard and John H. Tilelli Jr. Scott A. Snyder, *U.S. Policy toward the Korean Peninsula*, Independent Task Force Report No. 64, Council on Foreign Relations, 2010, pp. 25-26.

⁴⁶ “North Korea to Get \$ 100 Million Annually for Russian Gas Transit,” *RIA Novosti*, November 17, 2011.

⁴⁷ 〈中國建設銀行也停止與北韓業務往來〉，《朝鮮日報中文網》，2013 年 5 月 9 日；“Bank of China ‘Shuts North Korea Account’,” *AFP*, May 7, 2013；〈中銀關閉朝鮮外貿銀行帳戶〉，《中央社》，2013 年 5 月 7 日；〈中國嚴禁朝鮮銀行在中國境內的非法經營活動〉，《韓聯社》，2013 年 3 月 19 日。

閉北韓帳戶。

中共一連串舉動除加強對北韓施壓，說明北韓新領導人金正恩在上任後所採取的種種挑釁行為，非但未能獲得中共方面的充分支持，北京也對於北韓擁有核武深感不安，因為這可能迫使日本、南韓發展核武，且考量朝鮮半島情勢若急轉直下，爆發戰爭必將引來美軍、俄羅斯軍事干預，甚至迫使解放軍必須再度出兵支援北韓，屆時除危及現有朝鮮半島穩定情勢，損及習近平遵循和平發展的基本外交路線，破壞「半島不生亂」的「維穩」大戰略架構，也直接透露中共已意識其對中國大陸東部國防戰略利益所構成的嚴重危害。然而，外界在看待中共積極調整北韓政策之餘，仍需瞭解北韓在中共戰略的基本位置未有改變，且基於維護中國大陸安全利益，現階段北京調整北韓政策旨在懲罰金正恩，對其發展核武劃出紅線，即便在最壞的狀況下，中共也可能僅透過支持非金氏政權的領導人，繼續維持對北韓的影響力，不致放棄北韓。

伍、研究發現（代結論）

一、朝鮮半島「無核化」成為大國共識

朝鮮半島「無核化」從來都是美國、俄羅斯、中共、日本與南韓等國家高度關注的重要區域安全議題，美國採取恩威並施手段，提供糧食、能源援助，期望北韓棄核，但在缺乏具體成效後，轉而不再提供援助。俄羅斯為第二大核武國家，認為北韓發展核武將刺激日本、南韓等區域國家發展核武，導致遠東地區安全情勢轉趨複雜，因此早在蘇聯時期，於協助北韓建立研究用核反應爐之餘，亦逼迫北韓在 1986 年加入《不擴散條約》，並要求北韓必須遵守 2005 年「六方會談」的棄核承諾。⁴⁸

至於中共為維持「血盟關係」，於 2010 年天安艦事件後，反對聯合國安理會制裁案，卻導致南韓、日本與美國強化安全合作，周邊安全情勢空前惡化，金正恩上臺後積極發展核武、彈道飛彈及一連串挑釁作為，

⁴⁸ 〈俄外交部：俄朝在朝核問題一系列重要方面立場分歧〉，《俄新社》，2013 年 7 月 5 日；〈朝副外相金桂冠與俄方舉行會談，商討重啟六方會談〉，《韓聯社》，2013 年 7 月 4 日。

逐漸讓中共擔憂北韓發展核武可能引發半島情勢失控。⁴⁹在習近平上臺後，中共轉而積極配合聯合國各項決議，對北韓實施更多制裁措施。外交部長王毅在2013年4月6日利用與聯合國秘書長潘基文通話時強調，「我們的立場十分明確，不管局勢如何變化，都應堅持通過對話解決問題，堅持推進半島無核化，堅持維護半島和平與穩定。朝鮮半島是中國近鄰。我們反對任何一方在這一地區的挑釁言行，不允許在中國的家門口生事」；⁵⁰習近平8日更在博鰲亞洲論壇上稱，「國家無論大小、強弱、貧富，都應該做和平的維護者和促進者，不能這邊搭臺、那邊拆臺」，更暗指北韓「不能為一己之私把一個地區乃至世界搞亂。」⁵¹高官接連重話，具有兩個意涵：一是表明中共對區域和平有責任；二是中共有能力處理區域性安全議題，朝鮮半島情勢後來果真有降溫之趨勢。接著於6月，美「中」兩國領袖在加州舉行高峰會，一如預期的，北韓問題成為美國獲得的最具體成果。7月的第五輪美「中」戰略與經濟對話(S&ED)上，兩國在北韓棄核取得共識。⁵²南韓也加強與中共的合作，朴槿惠於2013年訪問中國大陸發表「『中』韓面向未來聯合聲明」即強調，核武發展嚴重威脅朝鮮半島、東北亞及世界和平穩定，將合作朝「無核化」邁進。⁵³緊接著，中共在7月26日派出國家副主席李源潮出席北韓慶祝韓戰勝利60週年活動時，當面向金正恩表達「擁核給中共戰略性安全帶來危害」，「將繼續執行聯合國安理會制裁案」的立場，⁵⁴「『中』朝血盟關係」似乎已進入60年來最低點。金正恩的「邊緣策略」最終引來美國、中共、南韓聯手牽制，其結果應是始料未及，但也再度確認中共、美國與俄羅斯等幾個現有核武大國不允許東北亞出現新擁核國家的底線，朝鮮半島「無核化」已是大國共識，北韓若想創造出2010年天安艦事件後，「中」俄聯手反對聯合國安理會通過制裁案的國際局面，恐

⁴⁹ 〈中評論壇：朝半島危機影響亞太安全〉，《中國評論網》，2013年7月30日；〈朝鮮核爆中國該如何應對？〉，《中國評論網》，2013年2月13日。

⁵⁰ 〈王毅表態「不允許在中國家門口生事」〉，《新華網》，2013年4月7日。

⁵¹ 〈博鰲亞洲論壇2013年年會開幕，習近平出席開幕式並發表主旨演講〉，中共國防部，2013年4月8日。

⁵² 〈第五輪中美戰略對話具體成果清單公布〉，中共外交部，2013年7月12日。

⁵³ 〈中韓面向未來聯合聲明〉，中共外交部，2013年6月28日。

⁵⁴ 〈安理會將不停止制裁....當面給金正恩警告〉，《東亞日報中文網》，2013年8月2日。

先軍政治與糧食外交

有其難度。

二、北韓藉挑釁勒索國際社會的時代恐將不再

根據美國會研究處報告的統計，各方於 1995-2008 年間對北韓的糧食援助，中共約占 26.9%、南韓 26.5%、美國 17.5%、日本 10.7%，各國提供援助理由不一，中共利用援助維持影響力，美、日、韓則希望透過援助利誘北韓放棄核武。在 1997-2005 年間，國際糧食援助大幅攀升，北韓卻利用此時機大力發展核武與彈道飛彈，第一枚「大浦洞一號」長程飛彈即在 1998 年發射。2006 年金正日突然緊縮聯合國「世界糧食計畫署」駐北韓之常駐人員規模，抵制國際監督，隨後進行核武試爆。⁵⁵可以觀察的是，國際社會從未拒絕援助北韓，惟認為北韓政府在分配糧援方面偏好軍隊，故要求北韓必須接受援助監督機制，例如北韓曾於 2010、2011 與 2012 年夏季遭逢水患，而主動尋求美國、南韓糧食援助，但卻都因為拒絕糧食監督機制而無法執行。⁵⁶

長期看來，北韓在糧食生產與分配問題上的諸多挑戰，加上全球極端氣候、外匯短缺、糧食期貨價格上漲等影響，北韓未來的糧食問題恐仍將持續，難以在短期間獲得解決。更重要的是，美國、日本、南韓為避免北韓利用援助為下一波挑釁儲備能量，均已不再無條件提供援助，日本更尋求越南、蒙古跟隨其腳步，在北韓援助政策上共同合作，若中共也能在援助政策上與多數國家同步，北韓想要透過挑釁勒索國際，以獲取援助的時代恐將不再。

三、北韓的下一步：棄核或經濟改革

一直以來，糧食問題就是北韓領導人必須面對的嚴酷考驗，國際糧援緊縮旨在迫使北韓在發展核武與獲取援助之間做出選擇，然而北韓卻想「魚與熊掌兼得」，既獲得國際援助，又能發展軍備。目前，金正恩仍是以「先軍政治」為優先，即透過發展核武軍備，創造對外談判、爭取國際援助之籌碼，北韓財政部長崔光進在最高人民大會報告稱，2013

⁵⁵ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, p. 14.

⁵⁶ “Pyongyang Asks U.S. to Restore Food Aid: Source,” *JoongAng Ilbo*, February 9, 2011.

年度國防預算將占全國財政支出的 15.8%，⁵⁷將大部分的資源挹注於軍備發展，說明金正恩執政以來的國家發展重心所在即是「先軍政治」。不過，面對糧儲捉襟見肘，北韓下一步發展的可能方向有：第一，尋求無援助經驗國家之協助，例如 2013 年 4 月 16 日北韓罕見地以外交信函向蒙古政府尋求糧食援助，⁵⁸但日本已注意到，並希望日蒙合作應對北韓問題，北韓的如意算盤可能不容易實現。

再者，由於南韓過去甚少要求監督機制，北韓可能從開展雙邊合作、舉行雙邊會談、高峰會向南韓尋求糧食援助。惟過去南韓援助北韓未能促使北韓棄核，北韓核武與彈道飛彈試驗反而更加密集，這項趨勢迫使親美的李明博轉而縮減援助，⁵⁹一改過去金大中、盧武鉉 2 位自由派總統的援助政策。現任朴槿惠與李明博同政黨，均屬保守派政治路線，朴槿惠試圖藉開展與中共之戰略合作，以及強化民間人道援助監督，對於北韓援助政策亦採取較為保守的立場。⁶⁰由此可知，面對日趨嚴峻的國際孤立狀態，金正恩想藉過去挑釁方式獲取援助，成功機率似乎並不高，改善南北關係應是最可能的方式。目前值得觀察的是，北韓在重啓開城工業區談判方面，已接受妥協保證往後工作區運作正常，⁶¹北韓亦對兩韓親人相聚議題釋出善意，兩韓關係似有出現和緩跡象。

至於選擇與中共重修舊好，以獲取援助仍不應被排除，例如中共國家副主席李源潮 7 月 27 日出席韓戰停戰 60 週年活動。⁶²兩國確實可能

⁵⁷ 〈金正恩閱兵，重申軍事優先〉，《中時電子報》，2012 年 4 月 16 日；〈北韓大閱兵堅持軍事第一〉，《自由電子報》，2012 年 4 月 16 日。

⁵⁸ Jeyup S. Kwaak, "North Korea Asks Mongolia for Food Aid," *The Wall Street Journal*, April 22, 2013.

⁵⁹ Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, April 26, 2012, p. 14; Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea*, CRS Report for Congress, U.S. Congressional Research Service, March 12, 2011, pp. 20-21

⁶⁰ 〈南韓允民間團體訪北韓監督援助〉，《中央社》，2013 年 8 月 13 日。

⁶¹ 〈關於恢復開城工業園區正常運轉的協議（全文）〉，《韓聯社》，2013 年 8 月 14 日；〈韓朝商定重啟開城工業區保障園區絕不停工〉，《韓聯社》，2013 年 8 月 14 日；〈祖平統發言人發表正常運轉開城工業區措施〉，《朝鮮中央通訊社》，2013 年 8 月 7 日；〈青瓦臺：只有朝方承諾杜絕停工事態才可重啟開城園區〉，《韓聯社》，2013 年 7 月 26 日。

⁶² 北韓曾試圖尋求中共對於其發展核武之諒解，北韓人民軍政治局局長崔龍海於 2013

重修舊好，但金正恩可能不會願意為援助而受制中共。另一項可能是，北韓自身的改變，例如進行經濟改革、改變對外強硬路線、安排新人事等措施扭轉形象，⁶³其中推動經改可改善國內問題、鞏固政權，亦可獲得中共的信賴，並藉此向國際傳遞溫和勢力主導政局之形象，對爭取國際援助確有助益，然北韓是否願意如此？若北韓在一段時間後又故態復萌，重回「邊緣策略」，外資可能仍只是做為北韓威脅國際社會的籌碼。

由於北韓問題在國際社會受到廣泛關注，聯合國安理會陸續通過第1718、1874及2087號決議案，對北韓實施制裁，顯示北韓挑釁作法已經破壞國際反擴散機制，衝擊國際安全與區域和平穩定。值得關注的是，2012年2月29日，美國與北韓曾達成「閏日協議」(Leap Day Agreement)以棄核換取援助，但卻換得北韓在4月13日的飛彈試射，此導致10月水患後，北韓轉而尋求非「六方會談」國家如蒙古、印尼與越南之糧食援助。⁶⁴近年美國、日本、南韓及中共在北韓議題上的合作趨於緊密，我國與北韓雖維持少額貿易活動，但身為西太平洋重要的一員，應持續關注北韓對東北亞和平穩定之影響，呼籲其停止發展核武等挑釁作為，未來若北韓內部之人道危機升高，有必要提供人道援助，亦需有完善的監督機制配合，以符合國際援助的發展趨勢。

(本文為作者個人意見，不代表本部政策立場)

年5月22-24日訪問中國大陸期間，即向習近平表達希望中共承認北韓為核武國家，惟遭拒，〈李源潮晤金正恩傳習總口信〉，《新華網》，2013年7月27日。

⁶³ 金正恩於派遣崔龍海5月訪問北京擔任特使，7月27日韓戰停戰60週年閱兵亦由其代表演說，是否顯示國防委員會副委員長張成澤未獲金正恩信任，值得後續關注，〈北韓特使曾要求中方承認擁核國地位遭拒〉，《朝鮮日報中文網》，2013年6月17日。

⁶⁴ “Food Aid Delivered to the DPRK,” North Korea Economy Watch, October 5, 2012.