

專題分析

北韓金正恩政權的觀察與未來發展

陳嘉生

國防部整合評估室國防研究處處長
銘傳大學國際事務研究所兼任助理教授

摘要

北韓自 2011 年 12 月 17 日金正日過世迄今，短短 6 個月的時間，東北亞局勢突然間詭譎多變，從金正恩政權不穩之說，到權力分享或大權在握，以至於最近與美達成「停核換糧」協議後，又堅持發射火箭而令美國與周邊國家大為憤怒，顯示這位新領導人的領導能力與國際交往方式，深受國際社會關注。各界好奇的是，金正恩上任後將採行何種對外策略，他能否獨攬大權，亦或是必須分享權力，這些都將牽動整個朝鮮半島、東北亞乃至於國際的情勢。本文先探討金正恩的權力地位；其次從北韓現階段的對外手段，探討其內部路線選擇的邏輯及其可能的對美策略；再研析以美國為首的周邊國家對北韓這一連串出爾反爾行為之反應，最後歸納北韓對美策略及其路線，並提出後續的可能發展。

關鍵字：金正恩、東北亞局勢、停核換糧、對美策略

壹、前言

北韓自 2011 年 12 月 17 日金正日過世迄今，短短 6 個月的時間，東北亞局勢突然間詭譎多變，從金正恩政權不穩之說，到權力分享或大權在握，以至於最近與美達成「停核換糧」協議後，又堅持發射火箭而令美國與周邊國家大為憤怒，顯示這位新領導人的領導能力與國際交往方式，深受國際社會關注。不可諱言的，他上任後給予國際社會一種期待，希望北韓能融入國際社會，降低朝鮮半島的緊張局勢，更希望將來的北韓能邁向國際合作的一環。但東北亞的變數受制於「六方會談」停滯不前，中共逐漸崛起，加上美國表示重返亞洲，聚焦亞太軍力重整，美日、美韓持續強化同盟關係，北韓何去何從已成為這位少主金正恩能否鞏固政權的一大挑戰。

金正恩上任後將採行何種對外策略令國際社會好奇。對外策略可以顯示出北韓未來的對外路線，以及看出金正恩是否能獨攬大權，亦或是必須權力分享。簡而言之，後金正日時期的東北亞區域局勢將會產生那些變化？區域內國家如何看待這位少主？區域緊張局勢將如同金正日時代一樣此起彼落，抑或逐漸走向和平穩定？國際社會對後金正日的北韓是否抱持希望？是否未來金正恩將走出自己的「金正恩路線」，抑或只是延續其父親的「金正日路線」？本文先探討金正恩的權力地位；其次從北韓現階段的對外手段，探討其內部路線選擇的邏輯及其可能的對美策略；再研析以美國為首的周邊國家對北韓這一連串出爾反爾行為之反應，最後歸納北韓對美策略及其路線，並提出後續的可能發展。

貳、金正恩的權力逐漸鞏固

對美國而言，北韓先前同意「停核換糧」協議，卻又立即以「發射衛星」來挑戰美國的底線，似乎透露出一個端倪，就是這個轉折是經過精心的設計，並非無的放矢朝令夕改，而發人深省之處便是金正恩的權

力鞏固過程似乎大致底定。¹

從國際關係理論的角度來看，無論是現實主義或新自由主義的支持者均認為，一國的外交政策是其國內政治折衝後的綜合決定，²因此，金正恩必須在權力鞏固的條件之下才能有所做為。有幾個面向可以說明這位少主大權在握，或至少目前權力逐漸穩固而不受威脅：第一，掌握經濟主導權。北韓的朝鮮中央通訊社 4 月 12 日報導，北韓勞動黨第四次代表會議中，任命現任咸鏡南道黨委責任書記郭范基為黨書記、黨部長，以及政治局候補委員，負責掌管北韓經濟，取代前經濟書記兼計畫財政部長洪錫亨，此舉顯示金正恩對於北韓的經濟命脈不但有個人的想法，更有人事主導權。³第二，掌握黨務主導權。北韓前勤勞團體書記崔龍海被任命為政治局常委會委員、總政治局首長，以及黨中央軍事委員會副委員長，成為金正恩委任的心腹，掌控政府組織與軍隊。⁴此外，南韓媒體認為，崔龍海能被賦予重責大任，全歸功於張成澤的大力舉薦，⁵此訊息若屬實，更能確認金正恩的權力鞏固，係得自於其姑丈張承澤的協助。⁶第三，鞏固領導中心。自金正恩接任北韓領導人的地位以來，北韓黨政軍及媒體便大力吹捧金正恩的功績，塑造正統地位，不但將他描述為一個全能的領導人，更把他說成為是民族救星。⁷這無非是為鞏固金正恩的權力核心基礎，更顯示後金正日時代的北韓已經渡過

¹ 〈4 個月，金正恩軍權黨權全拿到〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 12 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/12/20120412000017.html；〈北韓換經濟總指揮 軍方元老退居二線〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 13 日。

² Hans J. Morgenthau, *Power among Nations*, 3rd ed. (New York: Knopf, 1964); Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (1988), pp. 485-507; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Mass: Addison-Wesley, 1979); Robert O. Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

³ 〈北韓換經濟總指揮，軍方元老退居二線〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 13 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/13/20120413000008.html。

⁴ 同註 3。

⁵ 張成澤現任北韓國防委員會副委員長，以及執政黨朝鮮勞動黨行政部長，也是少主金正恩的姑丈，金正日過世後他被認為是金正恩的「攝政王」。張成澤於 2005 至 2006 年間曾被金正日軟禁 2 年，2007 年才真正回到權力核心。

⁶ 同註 3。

⁷ 〈安內擺中間，平壤集體領導輔政〉，《自由電子報》，2011 年 12 月 21 日。

政治動盪期。⁸此外，金正恩於去年 12 月 30 日金正日喪期結束後，被推舉為最高司令官，接着又於 5 月 11 日被推舉為總書記；雖然北韓在 13 日清晨發射「光明星 3 號」衛星失敗，但依舊於同一天召開第 12 屆最高人民會議第 5 次會議，會中擁戴金正日為「永遠的國防委員長」，並推舉勞動黨第一書記金正恩為國防委員會第一委員長。⁹至此，金正恩的權力已經鞏固，或至少沒有權力挑戰者，國防委員長、人民軍最高司令官，以及勞動黨總書記等最高權力基礎，已完成三位一體的結合。

參、「先軍政治」續為主軸

先軍政治是依據主體思想而來的，¹⁰其主要精神是「一切以軍事為優先（Army First Policy）」的政治思維，雖然是由金日成於 1960 年代提出，但直到 1995 年，金正日視察兩江道蟠鬆哨所時才真正提及「先軍」的重要性，簡言之，就是一切以軍事事務為先，以軍事事務為重。2002 年時，金正日明確指示「要將先軍政治變成全國綱領，並對其理論基礎加以擴充」，其後北韓上下才緊鑼密鼓地加緊研究。「先軍」的政治思想到 2009 年時進入另一高潮，北韓高層重新修改憲法，將國防委員會委員長明確定為「國家的最高領導人」，由原來的「領導總體的國防工作」變為「領導國家的總體工作」，這項改變使得軍隊地位又大為提升。¹¹

⁸ 〈擁戴金正恩，北韓電視臺強力宣傳〉，《TVBS》，2012 年 4 月 14 日，http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=nunumt198720120414184618。

⁹ 〈金正恩成國防委第一委員長 三代世襲完成〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 14 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/14/20120414000005.html。

¹⁰ 主體思想（Juche Idea）是北韓勞動黨思想體系理論基礎，也是政治權力形成的來源，由北韓首任領導人金日成創立，1967 年金日成綜合大學總長黃長燁加以歸納成為一套體系，也稱之為金日成主義（Kimilsungism）；1970 年代初期開始，平壤高層積極地想要去除馬克斯主義與列寧主義，因此於 1972 年將主體思想列入《朝鮮民主主義人民共和國憲法》，更於 1980 年朝鮮勞動黨第六次代表大會通過的新黨章裡，將金日成的革命思想及主體思想作為北韓的唯一指導方針。參考 Seong-Chang Cheong, “Stalinism and Kimilsungism: A Comparative Analysis of Ideology and Power,” *Asian Perspective*, Vol. 24, No. 1 (2000), pp. 133-161。

¹¹ 〈金正恩能走出「先軍政治」嗎？〉，《中評社》，2012 年 4 月 23 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1020/8/4/7/102084799.html?coluid=59&kindid=0&docid=10>

先軍政治體現在金正日積極發展核武的態度上。自 1990 年代起美國柯林頓（Bill Clinton）政府即開始就「朝鮮半島去核化」與金正日談判，但進展不大，主要因為平壤規避輕水反應爐的檢查，以及美國延遲糧食補助。美國小布希（George W. Bush）政府上任後，中止柯林頓政府與北韓間之互訪與對話，並檢討「美朝雙邊關係」，小布希政府更於 2002 年 1 月 29 日在國情咨文中指出，北韓、伊拉克與伊朗是「邪惡軸心」。對金正日而言，身為全球超強的美國對北韓的指控已等同於視北韓為敵國，戰爭疑雲逐漸籠罩，當 2003 年 3 月 20 日美軍對伊拉克發動第二次波灣戰爭時，與伊拉克同被列為「邪惡軸心」的北韓當然感受最深，認為戰爭終將爆發，因此發展核武勢在必行，而核武的投射系統如大浦洞洲際彈道飛彈（Taepodong Intercontinental Ballistic Missile）也必須列在研發項目中，¹²因此，先軍政治之所以在北韓逐漸彰顯，有其時空背景與國際安全環境的條件。

金日成可以說是北韓「主體思想」的領航者，而金正日則是「先軍政治」的開啟人，但是甫上任的少主金正恩會延續這個想法嗎？金正恩一上任，平壤主要平面媒體《勞動新聞》便於 2011 年 12 月 24 日發表社論，表示北韓要在金正恩的帶領下繼續走「先軍」道路。¹³金正恩上任至今短短 6 個月，已歷經 2 月 29 日接受停核換糧的協議、3 月下旬宣布試射長程火箭載運衛星進入軌道、4 月 13 日發射長程火箭及發射失敗、4 月下旬揚言對南韓發動毀滅性攻擊，¹⁴以及 5 月上旬準備新一波的核試等事件。這一連串的行為模式似乎與金正日時期的行為模式相去不遠，看來發展核武依舊是北韓的優先選項，金正恩目前可能尚無法發展出自己的一套國際運作模式，因此金正日的「先軍政治」將繼續主宰北韓的政治圈。

2084799。

¹² 參閱國防大學於 2003 年針對第二次波灣戰爭出版的 3 本專書，中華民國國防大學，《二次波灣戰爭專題研究論文專輯（一）》（龍潭：2003 年）；《二次波灣戰爭專題研究論文專輯（二）》（龍潭：2003 年）；《二次波灣戰爭專題研究論文專輯（三）》（龍潭：2004 年）。

¹³ 〈《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，http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/24/c_111292092.htm。

¹⁴ 〈李春姬嗆聲，北韓要炸飛首爾！〉，《聯合晚報》，2012 年 4 月 19 日，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/7038542.shtml>。

肆、對外政策路線之分

從 2 月底美朝達成停核換糧的和平協議，到 4 月底北韓與美國及周邊國家就發射火箭議題劍拔弩張的局勢來看，北韓內部似乎出現對外路線之爭。簡而言之，就是北韓領導人間的對美政策邏輯衝突所突顯出的「老路線」與「和美路線」之分。然而，北韓新領導人的對外路線選擇與在旁輔佐的攝政大臣息息相關，對外路線不一致將可能導致平壤的政治風暴。下列的路線分析以賽局理論的邏輯，來探討北韓內部的政權分配及政策走向。

金正日於 2011 年 12 月中旬過世，國際社會並未對他有過苛的評價，但對這位初聞世事的接班人一則抱以希望，期望他能走向改革，與國際社會接軌；另一則替他擔憂，因其政權尚未鞏固，北韓內部又山頭林立，且其叔父張成澤權力過大，恐因此令北韓走向政治動盪期。¹⁵基本上國際社會，尤其是美國，對這位少主有所期待，是因為他曾於瑞士留學 2 年，接觸過西方民主思潮，而且他並未像金正日一樣擔任儲君近 19 年，主政立場與模式尚未固定。但是金正日把大位交給他的時間太匆促，儲君的時間不到 2 年，且軍政大權有可能受制於其叔父張成澤，¹⁶而成為大權旁落的「兒皇帝」。¹⁷因此，北韓的對外關鍵國家—美國—之策略形成一種「和美路線 V.S. 老路線」之爭，¹⁸其中出現幾種情形，就是金正恩可能選擇新的對美策略或延用其父之舊邊緣策略，張成澤也可能有這兩種選項，詳見表 1。

¹⁵ 劉德海，〈變遷中的朝鮮半島新戰略情勢〉，《戰略與評估》，第 3 卷 1 期，2012，頁 1-19。

¹⁶ 〈張成澤穿護衛總局軍服 已執掌最強部隊〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 30 日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/30/20120430000003.html。

¹⁷ 〈姑丈攝政 推手還是對手？〉，《中時電子報》，2011 年 12 月 20 日。

¹⁸ 本文以美國做為北韓對外政策的主要目標國，是因為美國在「六方會」談、糧食援助及東北亞區域安全中，均扮演舉足輕重的地位，中共對北韓的態度相對地沉默，因此美國的立場與美朝關係對區域穩定影響甚鉅。

		張成澤	
		新路線	舊路線
金正恩	新路線	和美策略	內部政爭
	舊路線	內部政爭	邊緣策略

表 1 顯示北韓領導人必須達成某種協議後，才能有一致的對美策略。倘若金正恩與張成澤意見相左，則可能引發一連串政治衝突，因此叔姪二人在對美的態度上可能出現 2 種選項，其一：選擇和美，接受美國的條件，擴大與美國交往，融入國際社會；其二：走向老路線，也就是金正日以往的「邊緣策略」。

第一種可能性（和美路線）有幾個檢視面向可資參考，（1）承諾回歸「六方會談」（Six Party Talks），（2）停止核試與飛彈科技研發，（3）要求國際社會糧食援助，尤其是向美國、日本及南韓提出要求。另外，有幾個後續可觀察面向包含：（1）與美國及其他周邊國家維持現有狀態，（2）與這些國家開始經貿交流，（3）與這些國家開始政治接觸與交流。但就目前這幾個月的发展來看，第一種可能性微乎其微。

另外，第二種可能性（老路線）也有幾個檢視面向可資參考，（1）談停核但不保證執行，（2）同意回到「六方會談」，（3）要求糧食援助，（4）持續對美、日、南韓文攻武嚇。有幾個後續可觀察面向包含：（1）提出更多要求，（2）未獲援助則立即進入「冷戰」階段，（3）展開對峙，企圖升高衝突。這種老路線是金正日慣用的邊緣策略手法，無非只是想藉升高衝突因子來獲得外界援助，無意與國際社會合作。目前北韓的幾項作為顯示，金正恩的權力已逐漸鞏固，張成澤身為攝政王的地位確

北韓金正恩政權的觀察與未來發展

立，¹⁹「邊緣策略」儼然將成為平壤未來的對外策略。

伍、北韓領導人的議題運作

以下列舉幾個例子來看北韓對外路線選擇的可能性。這些可做為觀察北韓的指標性例子，尤其是當北韓與美國及其周邊國家互動時，北韓領導人如何思考其當下利益與可運作的議題及空間。自 2011 年底至今，幾個時序性例子值得研究：

一、暫停核試換取糧食援助

北韓與美國 3 月 1 日在北京進行第 3 輪高層對話中，初步達成「停核換糧」的共識，北韓方面同意接受美國 3 項建議：暫時中止核試、鈾濃縮作業，以及長程導彈試射，並接受國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）的檢查；美國方面則允諾提供北韓 24 萬噸糧食援助做為交換。²⁰這一突破性的合作協議不但令北京感到驚訝，也讓國際社會發出讚許之聲，認為北韓的合作態度是東北亞走向區域穩定和平的一大進展。

雖然北韓與美國達成暫停核試以換取糧食援助之協議，但合作之路仍然遙遠。首先是「六方會談」仍為變數，北韓既揚言不重返「六方會談」，美國能否真正將 6 個國家再度召集在一起，商討朝鮮半島無核化議題，令人不敢有所期待。²¹但東北亞區域穩定有助美國國家利益，²²也有利於中共經濟發展，因此北韓成為美「中」區域競合的重要棋子。北韓在此時表現出合作態度，令各國無不感到寬心許多，但有些觀察家認為要確認北韓已經轉變先前對美政策的態度為時過早。

¹⁹ 同註 16。

²⁰ 〈北韓中止核試驗，美提供糧援〉，《中央社》，2012 年 3 月 1 日，<http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS5/6932650.shtml>。

²¹ 〈韓高層：北韓不會輕易重返六方會談〉，《中廣新聞》，2012 年 3 月 6 日，<http://www.bcc.com.tw/news/newsview.asp?cde=1704935>。

²² 歐巴馬總統今（2012）年 1 月 5 日公布新的國防戰略綱領，全名為《維持美國全球領導地位：廿一世紀國防的首要重點（Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense）》。

二、撤換砲轟延坪島的司令

北韓政府於 3 月 5 日在中央電視臺主動安排北韓軍官在電視上露面，除了顯示以軍人身分批評南韓總統與軍方之外，也間接傳達了下達砲轟延坪島（Yeonpyeong）的司令遭撤換的訊息。²³前者起因於南韓仁川軍區的營房宿舍門口曾張貼「讓我們做掉金正恩」的標語，這個標語被公布上網之後，讓北韓舉國上下大為憤怒，至少有 15 萬北韓人民與軍人在 3 月 5 日這天走上街頭，高喊要「撕碎李明博」。²⁴後者則是藉機傳達北韓人民軍第四軍團司令金格植已遭撤換，原因眾說紛紜，但主要是因為他是 2010 年 3 月天安艦事件與 12 月延坪島砲擊事件的主導者。

金格植被撤換一直被解讀為北韓為了舒緩朝鮮半島近幾年來的緊張局勢，所做的權宜之計，一方面可獲得美國的「停核換糧」，另一方面可以避免與南韓持續緊張對峙，而逼迫金正恩少主做出強硬決策。金正恩剛接任北韓領導人不久，政權尚未穩固，若對外的決策持續緊繃，而國內出現山頭林立且人民瀕於饑饉之中，則將對政權出現內外夾擊的壓力。因此，北韓撤換金格植不但對南韓有個交代，也可以對美國釋出善意；對中共而言，北韓也不過是換掉一位軍事首長，對「中」朝關係影響不大，因此對北韓而言是一個「三面皆贏」的局面。

而且金格植年齡已屆 72 歲，擔任人民軍第四軍團司令之前，已任第二軍團司令 10 年，軍權大握。這種情形對於甫上任的少主極為不利，因為大部分的軍官人事任命與部隊調動權均集於他一人身上，不容易被掌控，若利用機會排除這號鷹派人物，將有助於軍方內部人事調動，安排金正恩自己的人馬，並可對美、日、南韓釋出善意，所以適時撤換金格植有助於金正恩內外政策的安排。

²³ 〈砲轟延坪島，北韓司令傳遭撤換〉，《中央社》，2012 年 3 月 6 日，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/6943675.shtml>；〈主導砲擊延坪島，北韓司令突遭解任〉，《自由時報》，2012 年 3 月 7 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/mar/7/today-int4.htm?Slots=BIInt>。

²⁴ 〈北韓 15 萬人上街「撕碎李明博」〉，《世界日報》，2012 年 3 月 5 日，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/6941053.shtml>。

三、回應美韓聯合軍演

美韓於今（2012）年3月5日展開聯合軍演，潛在的攻擊對象是北韓；北韓在（2012）3月3日譴責美韓聯合軍演是挑釁行為，並於3月4、5日展開實彈演習，將演習區設在延坪島附近。北韓這次實彈射擊首度邀請美聯社等西方媒體前往採訪報導，尤其開放北韓士兵朝寫有南韓總統李明博字樣目標射擊的過程。

此次北韓實彈演習看似報復性的回應美韓軍演，但從其規模與新聞稿來看，這次實彈演習規模不大，其用意在於「點到為止」，釋出「北韓有能力因應來自南方的攻擊」之訊息，一方面告訴美韓兩國勿輕舉妄動，北韓可以隨時應急作戰；另一方面則告訴北韓人民金正恩實權在握，不怕美國為首的聯盟作戰。綜合而論，北韓對美韓聯合軍演的反應並不似以往來得強烈，也許金正恩在此時的軍演只是要先鞏固領導地位，避免因為剛與美國達成「停核換糧」協議，而被北韓其他政軍領導人認為是向美國示弱。

四、「停核換糧」協議的驟變

美國國防部在2012年初公布國防戰略綱領，²⁵揭櫫新的國家安全戰略，重新審視全球安全環境所產生的機會與挑戰，認為美國的安全重心已到轉移的時間，應自歐洲轉移至亞太地區，²⁶以持續因應反恐作戰與非常態戰爭、嚇阻並擊敗侵略、在「反介入／區域拒止(Anti-access/Area-denial, A2/AD)」狀況下進行兵力投射、反制大規模毀滅性武器、有效的網路與太空作戰、維持安全有效的核子嚇阻、防衛國土並支持文人政府領導、提供穩定的兵力存在、維持區域穩定與反叛亂作戰、從事人道救援與災害防救任務等。簡言之，美國的戰略重心已經轉向亞洲，朝鮮半島無核化是其中一個關鍵目標，美朝今年2月29日達成「停核

²⁵ 同註22。

²⁶ 美軍預劃從駐德國部隊中抽離2個旅級戰鬥部隊，但歐洲國家質疑美國對歐洲放棄軍事部署。Thom Shanker and Steven Erlanger, "U.S. Faces New Challenge of Fewer Troops in Europe," *New York Times*, January 13, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/01/14/world/europe/europe-weighs-implications-of-shrinking-us-troop-presence.html?scp=3&sq=%20defense%20budget%20cut&st=cse>.

換糧」協議，可以說是近幾年來的重要進展。

但是好景不常，這個協議僅維持約 3 個星期，北韓隨後公布發射火箭載運衛星計畫。這個計畫立即引起美國及其周邊國家的撻伐，美、日、南韓均發表強烈指責，揚言若北韓執意發射火箭，將發射飛彈攔截，展現出鮮明的反對立場。

雖然美國總統歐巴馬（Barack Obama）出席 3 月 26-27 日在南韓首爾召開的核子安全高峰會（2012 Seoul Nuclear Security Summit）時，²⁷譴責北韓計劃發射火箭，但北韓仍然宣布發射火箭載運衛星上軌道的計畫不變。美國與其他國家均質疑發射之火箭實為長程彈道飛彈，此舉不但違反聯合國安理會之決議，更是對周邊國家的挑釁行為，美國絕對不會坐視不管。歐巴馬強調，美國在 2 月 29 日協議中早已警告北韓，勿鋌而走險發射火箭載運衛星，北韓卻置之不理。歐巴馬表示北韓用挑釁換取經濟補償的時代早已結束，北韓執意發射火箭的行為，將得不到美國任何援助。²⁸

五、執意發射火箭

自 2011 年底以來，北韓新領導人金正恩就採取一連串手法鞏固政權，但對外方法基本上與其父金正日一樣，在「停核換糧」與「飛彈試射」的兩面策略中輪流轉換。北韓與美國原於今年 2 月 29 日達成「停核換糧」的協議，一時之間國際社會認為北韓這位少主似乎有別於金正日的對外策略，尤其是與美國交手的策略。幾乎 1 個月後，北韓在 3 月 27 日發表聲明，將於 4 月中旬發射火箭載運衛星上軌道，這個訊息在

²⁷ 參考 2012 年南韓首爾核子安全高峰會（2012 Seoul Nuclear Security Summit），主要探討 3 項主軸：研討合作性措施反制核子恐怖主義威脅、核物質與相關設施保護、避免核物質的非法交易；會議時間：3 月 26-27 日，at the website: http://www.thenuclearsecuritysummit.org/eng_main/main.jsp；另參閱〈首爾核安會全會，歐胡分析核安全形勢〉，《中廣新聞》，2012 年 3 月 27 日，<http://news.chinatimes.com/world/110504/132012032701114.html>。

²⁸ 美國與北韓的 2 月 29 日協議指出，北韓終止核武測試，美國提供 24 萬噸糧食援助，但此協議在 3 月下旬終告失敗。Choe Sang-Hun, "North Korea Reaffirms Plan to Launch Satellite," *New York Times*, March 27, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/03/28/world/asia/north-korea-reaffirms-plan-to-launch-satellite.html?scp=6&sq=north%20korea&st=cse>.

西方國家的解讀中就是飛彈試射，不但引發國際間的反感，美、日、南韓等國立即表示要對北韓展開制裁，²⁹假如北韓執意發射火箭，美國將停止對北韓的糧食援助。³⁰然而平壤仍於今年 4 月 13 日 7 時 39 分發射火箭，但幾個小時後便宣告發射失敗。

六、揚言報復南韓

不可諱言的，北韓雖對火箭發射失敗隻字未提，³¹但這必定帶來國際社會的冷嘲熱諷，北韓可以忍受來自大部分國家的嘲諷，但絕不能忍受來自南韓的諷刺。南韓總統李明博 4 月 19 日曾表示，南韓的飛彈科技能力正在提升，並呼籲國際社會懲罰北韓的大膽作為。³²北韓尚未找到發射失敗的出氣筒，李明博的言論似乎成為平壤當局發洩的對象，北韓媒體大肆抨擊南韓的自大立場，並揚言要「炸飛首爾」。³³此後幾天，北韓黨政軍連續發出措辭強硬的挑釁言語，揚言發動比砲擊延坪島更甚的軍事行動，³⁴尤其北韓軍隊最高司令部對南韓政府大肆撻伐，並向金正恩請纓攻打南韓。³⁵平壤這一連串舉動顯示，北韓當局對南韓的嘲諷相當在意，也許這是出於民族性，但李明博的一番戲謔之語，恐怕令南北韓已原本談和不易的局面更加雪上加霜，憑添未來的衝突因素。

此外，北韓最近一連串的惡意電子干擾行為，突顯出金正恩開始對南韓採取嚴厲的報復。自 4 月 28 日起，許多飛往南韓或自南韓起飛的軍民航飛機陸續受到來自北韓的 GPS 衛星定位系統信號干擾，據官方統計，目前已有 674 架次的飛機受到干擾影響，³⁶有數次 GPS 干擾差一

²⁹ 同註 28。

³⁰ 〈北韓預告發射衛星：承諾跳票，美斥挑釁〉，《自由時報》2 版，2012 年 3 月 17 日。

³¹ 〈北韓媒體隻字未提發射火箭失敗〉，《中時電子報》，2012 年 4 月 13 日。

³² “North Korea Slams South Korean President,” *North Korea Times*, April 22, 2012, <http://story.northkoreatimes.com/index.php/ct/9/cid/08aysdf7tga9s7f7/id/205137353/cs/1/ht/North%20Korea%20slams%20South%20Korean%20president/>.

³³ 同註 14。

³⁴ 〈北韓：革命武裝行動將超過延坪島級別〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 27 日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/27/20120427000004.html。

³⁵ 〈北韓放最狠話：將對李明博政府開啟特別行動〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 24 日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/24/20120424000003.html。

³⁶ 受干擾的飛機架次除了韓國飛機（624 架次）之外，還有美國（17 架次）、日本

點釀成大禍而造成墜機，例如 4 月 29 日一架韓國 JIN AIR 客機從日本千葉機場起飛，在準備降落仁川機場前，儀表板受到干擾出現異常，飛機尚未接近跑道就出現「地面迫近警告系統（Ground Proximity Warning System, GPWS）」，險些釀成嚴重飛安事故。北韓這些舉動無疑是對南韓政府的報復，尤其是針對李明博嘲諷的言行而來。

陸、美國與周邊國家的反應

北韓一再強調，以火箭載運衛星進行發射，是做為氣象研究之用，與長程飛彈試射無關，但這個說法無法說服美日等國。³⁷美國已正式要求北韓停止試射，認為此舉將違反聯合國安理會 2009 年的決議，禁止北韓發展長程飛彈科技。³⁸

美國與北韓在 2 月 29 日所達成的「停核換糧」協議，在 3 月下旬已因北韓執意在 4 月中旬進行衛星發射無疾而終。日本防衛省在 3 月 30 日公布，為因應北韓發射的火箭可能朝向日本境內掉落之威脅，已部署飛彈驅逐艦及防空飛彈連，並下達命令準備隨時攔截。防衛省官房長官田中直紀（Naoki Tanaka）指出，為了保護日本國民的生命財產，已下令攔截北韓的試射火箭；南韓也誓言倘若火箭危及南韓領土，將予以擊落。另外南韓媒體引述軍方情報指出，3 月下旬北韓朝西海岸發射數枚短程地對艦攻船飛彈，挑釁意味濃厚；北韓則宣稱火箭將落入日本至菲律賓以東的國際海域。但預料北韓的火箭可能飛越沖繩或東京，日本防衛省在這兩個地方部署數個愛國者飛彈連，並派出 3 艘神盾級飛彈

（10 架次）和中國大陸（6 架次）等外國飛機受到電波干擾。參考〈北韓干擾 GPS 信號，飛機降落引發多起險情〉，《朝鮮日報》，2012 年 5 月 10 日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/05/10/20120510000003.html。

³⁷ 美國與周邊國家均認為，北韓發射火箭載運衛星是一種掩飾，該計畫其實是「大浦洞三號」洲際彈道飛彈試射，參閱 Choe Sang-Hun, “North Korea Moves Rocket to Launching Pad,” New York Times, March 25, 2012, http://www.nytimes.com/2012/03/26/world/asia/north-korea-moves-rocket-to-launching-pad.html?_r=1&sq=north+korea&st=cse&scp=7&pagewanted=print.

³⁸ 2009 年 5 月 25 日北韓第 2 次核武測試，隨後聯合國安理會譴責北韓的挑釁行為。2009 年 6 月 12 日安理會無異議通過「1874 號決議案」，緊縮對北韓的武器禁運，並增加對平壤的財政限制；這項決議案給予其他國家一項法源基礎，就是可以在海上對北韓可疑船隻檢查是否有被禁運之武器。

北韓金正恩政權的觀察與未來發展

驅逐艦（Aegis-equipped guided-missile destroyers）為攔截做準備。³⁹

北韓對美態度反覆，從雙邊同意「停核換糧」協議，到北韓單邊堅持火箭發射的強硬立場，不但使美國感到憤怒，也令周邊國家感到緊張，擔心火箭殘骸掉落在自己的領土上而傷及人民生命財產。北韓走回頭路採取邊緣策略，雖然產生一定的威脅與影響，但美國與周邊國家不免開始質疑金正恩是否真有實質掌控北韓政軍的能力。其實，北韓堅持火箭發射引起周邊國家的撻伐，最主要是因為這些國家已有一些前題考量。首先，金正恩不等於金正日，以往金正日大權在握，屢次使用邊緣策略而無往不利，但金正恩的權力必須與其叔父張成澤分享，美、日、南韓強硬的態度可以逼迫金正恩改變對美策略與周邊態度，甚至可造成內部產生激烈的政治鬥爭。

其次，北韓走回老路線是否能成功地要求美、日、南韓等國屈從，端視美國能否藉此機會表達強硬態度。若美國立場軟弱，北韓將此開始走回老路線，持續發展核武及彈道飛彈科技，並將時常藉機要脅所望物資。對此，日本將積極發展先進武器科技，以因應北韓與中共軍事挑釁的威脅；而南韓將對美國感到失望，但美韓聯盟會持續強化，以因應北韓的威脅；另外，中共必須審視北韓內部真正掌握實權的人物，並為求北韓維持穩定，將更深入掌控北韓領導人。因此，美國的立場將直接影響周邊國家的反應及北韓未來的挑釁態度，對北韓的強硬立場較符合保障朝鮮半島和平穩定的前景。⁴⁰

柒、未來發展

一、北韓國際信用盡失，「六方會談」難重啟

2月底北韓與美國達成「停核換糧」協議時，國際社會抱持懷疑態

³⁹ 日本此次展現強硬態度，決心對北韓的火箭進行攔截，雙方的緊張關係逐漸升高。Martin Fackler and Choe Sang-Hun, "Japan Readies in Case Rocket from North Korea Poses Risk," *New York Times*, March 30, 2012, http://www.nytimes.com/2012/03/31/world/asia/north-korea-tests-short-range-missiles.html?_r=1&scp=3&sq=north%20korea&st=cse.

⁴⁰ 同註 15。

度，3月下旬當北韓宣布發射火箭，國際社會的認知是北韓走回老路線，美、日、南韓以強硬的態度回應，接下來就看金正恩的下一步棋如何走，但是北韓的邊緣策略越來越不管用，因其國際信用已在此次用完。

美、日、南韓等國原期待新少主能開創新局，藉由重啟六方會談，將北韓帶入國際體系，儘速將援助的糧食發放給飽受饑饉的北韓人民，並藉此解除北韓核武危機。但金正恩走回「先軍政治」路線，積極發展核武與飛彈科技，⁴¹長程火箭發射失敗後，又立即想要展現霸氣，力圖找回顏面，對南韓發表強硬的報復言語，並實質地以 GPS 衛星定位系統干擾飛航信號。這些舉動已令相關國家氣憤不已，連中共都對北韓的行為表示將配合聯合國的決議，採取制裁行動。⁴²

二、中共因北韓進退維谷

北韓原為中共與西方國家在朝鮮半島上的緩衝器，但近幾年這個緩衝器卻成為壓力來源。北韓屢次核試與飛彈試射對美、日、南韓及其他西方國家造成極大威脅，美國將北韓的行為轉嫁為中共的責任，要求中共拘束北韓的挑釁，一切以區域安全穩定為重。但中共真能拘束北韓嗎？這個問題值得探討，觀察近年來的「中」朝關係，北韓似乎越來越不受中共這個老大哥的管教，但中共又不可能與美日等國站在一起，因此中共面對北韓問題越來越感到棘手。

三、朝鮮半島將更形危險

朝鮮半島未來將因為北韓不被信任；中共約束北韓能力降低；美、日、南韓等國對北韓施加更多壓力，造成衝突的機會大增而越來越危險。這些因素可能會持續一段時間，預料將會對北韓內部的團結產生影響，未來北韓領導人是否會融入國際社會，則需要再觀察。目前南韓對北韓的飛航干擾感到憤怒，朝鮮半島的緊張氣氛不言而喻，南韓認為北

⁴¹ 〈北韓可能兩周內進行第三次核試〉，《朝鮮日報》，2012年4月30日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/30/20120430000004.html。

⁴² 〈清華教授：北韓若做核試驗中國將「斷奶」〉，《朝鮮日報》，2012年5月3日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/05/03/20120503000004.html。

北韓金正恩政權的觀察與未來發展

韓的干擾行為是「恐怖攻擊行為」，⁴³未來軍事衝突可能性大為提升，身為周邊國家的臺灣應密切關注。

捌、結論

縱觀北韓新領導人接掌大權以來，平壤政局似乎相對平靜，雖然金正恩的姑父張成澤可能成為其繼位的挑戰者，但目前張氏已經位高權重，成為北韓一人之下、萬人之上的黨政軍領導人之一，沒有跡象顯示金正日去世至今，平壤出現任何的政治風暴，因此，金正恩得以在短短幾個月內，鞏固其黨政軍的大權。⁴⁴

其次，雖然國際社會對北韓世代交替抱以期待，但是金正恩這幾個月來的表現，已經展現了其父金正日的政治特色，不但強調先軍政治，堅持發展核武與飛彈科技，更在對外政策上顯現典型的反覆心態，令交手的美、日、南韓等國莫不感到扼腕，尤其是當平壤與華府甫於今年 2 月底達成「停核換糧」的協議，又在 3 月下旬宣布試射長程火箭，而惹惱這些國家。北韓出爾反爾的作法失去誠信，不但令「六方會談」難以繼續，也令其中共老大哥騎虎難下，而決定支持聯合國的制裁行動。⁴⁵北韓未來的行為模式可能再度走向「邊緣策略」，而這對區域和平穩定將造成極大的影響，進而促進美韓聯盟與美日安保的強化。

最後，未來是否會有「金正恩路線」出現，目前尚難看出這個趨勢，畢竟整個權力班底的主要成員以張成澤為攝政王，因此決策體系尚未脫離以往金正日的路線。這幾個月來，金正恩唯一真正表達憤怒的一件事，就是日前巡視平壤近郊的萬景臺遊樂園，對於園內器材破舊、雜草叢生而感到憤怒，並當場痛罵管理官員。⁴⁶這件事情透露出金正恩雖然大權在握，但在某種程度上必須與其姑父張成澤分享，因此北韓在短期

⁴³ 〈北韓干擾 GPS 電波是恐怖行為〉，《朝鮮日報》，2012 年 5 月 11 日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/05/11/20120511000015.html。

⁴⁴ 同註 9。

⁴⁵ 同註 42。

⁴⁶ 〈北韓遊樂園管理差，金正恩視察動怒〉，《TVBS》，2012 年 5 月 11 日，<http://tw.news.yahoo.com/北韓遊樂園管理差-金正恩視察動怒-094113421.html>。

間內不可能出現「金正恩路線」。面對北韓，西方國家必須務實以對，對金正恩本人也許可以有所期待，但這種期待不能放大到整個平壤政治圈，畢竟年輕少主要學的還很多，要克服的內部衝突也很多，但穩定的北韓內部局勢是區域安全環境的利益所在，也是區域大國必須要努力的方向。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

北韓金正恩政權的觀察與未來發展