



● 作者/Joshua Stanton, Sung-Yoon Lee, and Bruce Klingner

● 譯者/王建基 ● 審者/劉宗翰

東北亞迫切危機： 北韓

Getting Tough on North Korea:
How to Hit Pyongyang Where It Hurts

取材/2017年5-6月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, May-June/2017)

北韓長期致力於發展核武與飛彈計畫，已讓周邊國家憂心忡忡，以往的交往與援助策略已經證實對北韓起不了作用。唯有勒緊北韓的經濟命脈，對其實施次級制裁，進而危及其生存空間，才有可能使北韓屈服。

過去二十五年來，美國與南韓均致力於說服北韓放棄其核子野心。自1990年代初期起，華府試圖與平壤進行交易，而首爾則是推動一種經濟交往策略，對平壤進行實質援助與投資，即使在平壤持續發展核武時亦復如此。嗣後，2006年在北韓進行核試爆後，美國便對聯合國安理會施壓，迫使其對北韓進行制裁。然而諱於南韓的主張及害怕會激怒中共，美國遂未能施展其全面外交、金融實力，而無法落實此一制裁行動。總的來說，當時的目標就是誘導北韓對外開放，並放棄其核武及飛彈計畫。

儘管華府與首爾的若干人士想要相信金正恩會改變走上正途，然而平壤領導人金正恩絕非改革者。

(Source: AP/建志)



這種結合制裁與資助的作法根本無效。北韓已有能力以核武攻擊日本、南韓，而且很快就具備對美國本土施以核打擊的能力。儘管華府與首爾的若干人士想要相信，平壤領導人金正恩決非改革者。他透過精進其父、祖以無數資金與百萬生靈所建構的核武，建立其執政合法性。他只會在面臨壓力大到危及其政權存續時，才會放棄核武。

為了保護美國及其盟國免於北韓威脅，以及防制進一步的核擴散，川普政府必須終止這種同時進行制裁與資助平壤的不協調政策。反而是應該取締與北韓官員及企業往來的外國金融活動，打擊協助北韓的國家。世界刻正面對自古巴飛彈危機以來最嚴峻的核武緊急狀態。美國採取果決行動的時機已經過去。

流氓國家

數十年來，北韓一向是美國的第二號危機——從未超越伊朗，是個禁核擴散的優先處理對象，就像蘇丹是人道問題優先處理對象、伊拉克是安全問



北韓動作頻仍的飛彈試射，每每造成周邊國家不安。圖為日本陸上自衛隊於2009年3月北韓試射飛彈時，部署地對空愛國者3型飛彈以爲因應突發狀況。(Source: AP/達志)

題優先處理對象一樣。自柯林頓(Bill Clinton)總統以降的每屆總統，都是以拖待變，希望不必出手北韓政權就會自己垮臺，還不時提供援助、放寬制裁。最後三任總統則是斷絕種種以金錢換取虛情假意的交易。北韓雖然同意撤除核武計畫，但事實上卻非如此，這種舊事一再重演。

1994年，柯林頓與平壤簽署第一份名為《框架協定》(Agreed Framework)的條約，由美國提供大量的重油援助，並協助建造兩座昂貴的核子反應爐，以換取前北韓領導人金正日承諾中止其鈾、鈾核武計畫。2002年，美國總統小布希(George W. Bush)在得知平壤造假，暗地裡提煉濃縮鈾後，便停止援助。此後，金正日退出該協定、撕毀《禁止核子擴散條約》(Nuclear Nonproliferation Treaty)，並重啟鈾反應爐。儘管史跡斑斑，2007年小布希仍執意與北韓簽署協定，讓北韓企業運用美元體系、提供更多協助、放寬制裁，以及將該國自恐怖主義贊助國名單中除名。不到一年，平壤便百般推諉，不願簽署驗證協定，在小布希卸任後，此一協定便壽終正寢。

美國總統歐巴馬(Barack Obama)就職後便承諾，如果金正日願意妥協，就願意助他一臂之力。不消幾個月，金正日便以先試射第一枚長程彈道飛彈，再以試爆核子彈作為回應。然而，歐巴馬還是堅持對平壤釋出善意。在2012年《閏日協定》(Leap Day agreement)中，美國承諾北韓，以協助換取其停止彈道飛彈與核武測試。但就在協定簽署後六週，北韓便進行了一次長程彈道飛彈試射。

從以上所獲得的經驗教訓十分清楚：就算再多

簽一紙協定也不能解決美國與北韓之間的歧異。畢竟，平壤已經簽署並片面退出兩份《國際原子能總署保防協定》及《禁止核子擴散條約》，並且違反了兩韓簽署之非核協定、1994年的框架協定、2005年的聯合聲明，以及2007與2012年的協定。

金錢無用

正當華府與平壤談判一次又一次的協定，首爾則是向北韓推動經濟援助與補貼投資政策，希望將其拉入全球經濟體系、種下資本主義的種子、逐漸將政權自由化。從1991至2015年之間，首爾至少把70億美元倒進平壤的金庫裡。此外，美國更提供了13億美元的援助，而中國大陸、南韓與歐洲的私人投資金額，也可能在數十億美元之譜。在1998至2008年期間，金大中與盧武鉉總統執政時期，是對北韓交往的全盛期，南韓稱為「陽光政策」。陽光政策提供金正日的資金有如及時雨般，正好將其從日趨嚴峻、導致一場北韓大型兵變的經濟危機中解救出來。

交往政策和框架協定一樣，都是注定要失敗的。其所持前提——資本主義會在專橫的國度中激發自由主義——是有缺陷的。過去二十年，中共與俄羅斯終究還是澈底打壓國內異議人士，並在海外威脅美國及其盟友安全，即使兩者都曾謹慎接納過資本主義。2003年，即使就在南韓兌現援助承諾之際，平壤仍在國營報紙上警告全體黨官，「帝國主義者慣用的老把戲，就是在公然發動侵略之前，先進行思想與文化滲透。」對北韓政權而言，交往政策是種「無聲無息、詭計多端、喪盡



2009年，南韓女性退伍軍官，手持標語，大聲疾呼抗議著北韓於南韓前總統金大中宅邸附近試射飛彈。

(Source: AP/達志)

天良的侵略、介入與支配手段。」在這種態度下，無怪乎金正日從未讓北韓對外開放。交往政策所提倡的政治改變，正是他最害怕發生的事。

北韓過去的確是允許建立一些資本主義特區。但在平壤獲得大筆的意外之財後，便小心地將這些特區與北韓社會隔離開。自2002年起，南韓旅客開始報名前往位於北韓東南角，風景秀麗、遺世獨立的金剛山，旅費不僅十分昂貴，而且全程都有緊密的監視。(在2008年，一位早起散步的南韓婦女，在未經許可誤闖禁區，遭北韓士兵射殺

後，該行程立刻停辦)。另自2004年起，南韓企業在「開城工業區」(Kaesong Industrial Complex，係一跨兩韓工業區，位於非軍事區以北數哩處)雇用成千上萬的北韓工人。到了2015年，南韓企業在開城工業區雇用超過5萬4,000名工人(北韓政權可能將工人大部分微薄的薪資都佔為己有)。

2016年，在北韓進行第四次核試爆與彈道飛彈試射後，首爾終於承認平壤可能運用從開城獲得的稅收挹注其核武計畫，並退出開城工業區專

案。2017年當時還是南韓總統候選人的文在寅(現為南韓總統)，曾呼籲重啟開城工業區，並擴大其規模，但聯合國安理會2016年通過決議，禁止那種為使開城工業區繼續運作、未經聯合國委員會核准就對北韓進行「政府與私人金融援助」貿易，而聯合國也核准美國得以——也應予——阻止這類貿易活動。

交往政策雖未改變平壤，但所交往人員卻經常發生貪腐的情形。以「聯合通訊社」(Associated Press)為例，2012年該社在平壤開設分社，承諾規劃出「一條使廣大人群更加了解北韓的道路，」並同時遵循「聯合通訊社在世界各地分社的同樣標準與作法，」俾「精確反映」北韓民眾的生活。但是聯合通訊社(而非北韓)卻做出讓步，屈服於新聞檢查，並在全世界散播北韓政權的文宣，同時卻漠視具新聞價值的事件——例如公寓倒塌與旅館火警——而這兩起事件僅距聯合通訊社平壤分社幾分鐘車程。於此同時，自我標榜開放之外國旅行社的所作所為，就是為北韓政府提供強勢

貨幣——還在帶領遊客欣賞種種奇觀之際偶爾提供人質。平壤科技大學(Pyongyang University of Science and Technology)在2010年由基督教傳教士成立，創辦人指出，建校目的是協助北韓「成為國際社群的一份子而做出貢獻。」但脫北者均宣稱，北韓政權利用該校訓練駭客。此外，為避免被驅逐出境或監禁，在北韓的援助人員必須接受政府的不平等物資配給體系，而那些完全效忠國家的公民則可在此一體系中獲得較優渥待遇。

交往政策所預期的效果從未實現。金正恩自從其父親去世後，便加速北韓核試爆及飛彈試射、打壓外國媒體，並且對原本就封鎖的邊界加強管制。他還擴大囚犯集中營規模及剷除異己的血腥行動，甚至2017年初還派遣暗殺小組，在馬來西亞機場暗殺同父異母的長兄金正男。平壤共黨菁英階層比十年前更加富裕，但他們也活在不受當局垂青的恐懼中而大批叛逃。雖然現在已經沒有像1990年代重創北韓農村的大規模饑荒，但大多數北韓民眾也

是難以溫飽。

北韓社會二十多年來已有所改變。現在市場可提供人們大多數的糧食、消費品及資訊。然而，正如經濟學家諾蘭(Marcus Noland)及海格德(Stephan Haggard)的文獻指出，這些改變並非由官方促成，而是由該國最窮、最受忽視的民眾所推動，他們甘冒在囚犯營喪命的風險，轉而走私以謀生計。美國及其盟友應密切注意這些真實的改變，而非再一次與北韓當局達成那些只是讓現況延續下去的協定。

好警察、好警察

在歷經十餘年的談判與提供協助後，北韓在2006年進行第一次核試爆。對此，聯合國安理會決議做出一系列制裁，美國也不是很認真地以制裁手段，迫使北韓放棄核武。在多次核試爆後，小布希與歐巴馬總統雖然發表了強硬談話，但是都未能採取實際行動加以落實。更糟的是，還持續對北韓進行經濟援助與投資，制裁效果大多因而被抵銷掉了。

執行不力的制裁，致使平壤



得以在美國各地銀行，針對購買核武以及持續犯下不人道罪行所需款項進行洗錢。平壤透過非法活動，還有將黑錢混充合法資金以隱藏真實來源等方式，賺取相關所需經費。根據聯合國報告與美國司法部的證實，北韓持續以美元支付、收受、保存大部分資金。美國財政部有能力阻止北韓以上作為，因為幾乎所有以美元結算之交易，都必須透過美國各大銀行辦理。

自2005年末期至2007年初，美國財政部就阻止了北韓上述行為。該部官員對全球銀行界人士發出警告，北韓資金部分是透過販毒、印假鈔、販賣軍火等方式獲得，另警告如果協助週轉這些資金，將會被排除在美元體系之外。該部官員為展現決心，便針對為北韓不法資金進行洗錢的澳門小銀行「匯業銀行」(Banco Delta Asia)進行處置，斷絕該行與美國金融體系的往來。自此，世界各地的銀行便凍結或關閉北韓的帳戶，深怕同樣制裁事件發生在自己身上，或因此招致壞商譽。即使國營的「中國銀行」，也拒絕遵從中共要求，將上述資金從匯業銀行轉至其他由平壤所掌控的帳戶。前美國財政部官員薩拉特(Juan Zarate)說明，美國「將平壤從國際金融體系中排除的心力，已到了前所未有的程度。」這件事也顯示，當中國大陸銀行的利益與政府不同調時，銀行會保持與美國金融體系的往來。薩拉特進一步指出，「或許從中所學到最重要的一課，就是中國大陸的企業事實上是會跟隨美國財政部的領導，而違反中共的外交政策與政治利益。」

然而，在2007年初，為配合小布希的北韓去核化作為，美國財政部回到過去的政策，任憑大部

分的北韓資金在美國銀行體系中來去自如。2014年7月，美國財政部僅凍結43個北韓個人及實體(大多為低階)的資產。相較於凍結白俄羅斯約50個個人及實體(包括該國總統及其內閣)、辛巴威的161個、緬甸的164個(包括該國軍事執政團及主要銀行)、古巴的近400個，以及伊朗的800多個。為古巴、伊朗或緬甸等國處理各項交易的外國銀行，將面對次級制裁(secondary sanction)與數以百萬計美元罰款的風險。其結果就是諸多銀行都避免與這些國家做生意。但是與北韓做生意則不必面對這些風險，因此便隨心所欲地這麼進行下去，直到2016年2月，美國國會通過《北韓制裁及政策強化法案》(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act)，這種情況才有所改善。該法案禁止北韓銀行透過美元體系處理款項支付事宜。但由於該法案於2016年11月才生效，目前仍難以評估其效果。當年對伊朗的制裁，確實在執行了三年後才開始見效。

聯合國制裁案在文件上看起來很強硬，但會員國往往無法落實。尤其是中共，雖然對每一回合的制裁案均表同意，其卻公然違反每個制裁案。中國大陸國營企業對平壤出售載運飛彈的卡車；銀行幫北韓政權洗錢；中共當局允許受聯合國制裁的公司，以及2014年攻擊「索尼影業」(Sony Pictures)的北韓駭客，係在中國大陸境內作業；同時默許港口成為北韓所需武器、核武與飛彈計畫所需物資以及奢侈品的轉運站，根本不用擔心遭受懲罰。

還有其他國家應該點名責難。迄2016年止，儘管聯合國的諸多決議案，均要求首爾應確保北韓



北韓人民所使用的手機無法裝APP，也無法上網，儲存槽也被封住，原因在於平壤當局怕民眾看見外面的世界。

(Source: AP/達志)

當局不會將南韓資金用於核武計畫，但南韓還是透過開城工業區，每年將大約1億美元資金流入平壤，卻從不過問平壤是如何運用這筆錢。北韓用於走私武器的大小船隻，均在柬埔寨及蒙古註冊；核子彈道飛彈科學家，都曾參訪印度及俄羅斯實驗室；奴工在卡達工地、馬來西亞礦場及波蘭造船廠做苦工；北韓軍方訓練烏干達飛行員，並為伊朗與納米比亞製造武器；北韓醫生在坦尚尼亞販賣假藥；高級將領也購買瑞士手錶。2015

年在美國國會委員會舉行的一次聽證中，學者尼克許(Larry Nicksch)估計，北韓光從與伊朗進行「各種不同形式的合作」中，每年便可獲利20億美元。平壤透過阻撓制裁執行所得的款項，以全球標準來看或許是微不足道，但這些便足以使北韓共黨持續掌權，並推展其核武計畫。

上緊箍咒

北韓在2016年1月進行了第四次核試爆，迫使美



國及南韓施以更一致的財政及外交壓力。如果連首爾自己都違反開城工業區的制裁令，便很難要求其他國家去落實。在關閉該工業區之後，南韓便可運用其強大的外交影響力，說服盟友制裁北韓。

在華府通過的《北韓制裁及政策強化法案》，已使前任歐巴馬政府必須依據《愛國者法案》(Patriot Act)，將北韓列為洗錢嫌疑國，並將包含金正恩在內的多名北韓人士，列為侵犯人權分子。今天，美國財政部已凍結大約200家北韓實體的美元資產。雖然這個數字已代表有所進步，但尚不及對伊朗施壓的力道，同樣也不能展現斬斷並凍結北韓洗錢網絡的決心。2016年11月，聯合國安理會又通過一項決議，旨在勸導立場搖擺國家落實聯合國對北韓之制裁，但仍不見要威脅使用次級制裁，斐濟與坦桑尼亞將重新成為北韓船隻的船籍註冊國，伊朗與敘利亞將持續購買北韓軍火，中國大陸的銀行亦將繼續替北韓洗錢。

2016年9月，在北韓第五次核試爆後，聯合國首次控訴某家中國大陸企業違反聯合國及美國的制裁，並查封該企業在中國大陸銀行的帳戶。根據控訴書，「丹東鴻祥實業發展公司」故意協助一家北韓銀行透過美國銀行洗錢，金額達數百萬美元。但是歐巴馬政府在中國大陸銀行著手配合制裁行動後，卻突然喊出暫停，甚至不考慮聯合國決議及美國財政部法規明文律定，銀行得對於企業可疑活動進行調查並提出報告。這真是大錯特錯：如果中國大陸銀行持續破壞制裁行動，就絕不可能成功，而要到美國開始對違反者祭出處罰手段後，中國大陸銀行才會落實制裁行動。事

實上，次級制裁在2005至2007年成功斷絕北韓對外管道，使緬甸在2012年接受政治改革，在2014年迫使伊朗重回談判桌。

換個新方式

美國與南韓的鴿派仍呼籲回到經濟交往的老路，甚至要求停止美韓聯合軍演，盼北韓能因此凍結其核武計畫。然而，歐巴馬屢次試圖進行談判，但毫無結果。2009年，前美國總統柯林頓飛往平壤會見金正日。此行他獲得北韓同意釋放兩名美國記者，並邀請北韓重回核談判，但平壤拒絕了這項邀請。隔年，美國北韓政策特別代表博斯沃思(Stephen Bosworth)訪問平壤，邀請北韓政府重返談判桌，結果卻是空手而歸。2013年，歐巴馬試圖派遣美國對北韓人權議題特使金恩(Robert King)至平壤，但北韓在最後一刻取消這次訪問。在2016年1月核試爆前不久，美國與北韓外交官員，就展開和平條約談判之可能性進行研討，但平壤堅持核武計畫不能列入討論議題。

外交手段之所以失敗，在於平壤堅持發展核武。重啟談判不可能獲致任何成果，因為平壤不會在即將獲得成果之際，凍結其核武及飛彈計畫。只要不堅持放棄核武，美國所做的一切讓步，都只是未蒙其利，先受其害。在北韓彈道飛彈仍然瞄準南韓各大城市的當口，暫緩實施美國與南韓的軍事演習，將對兩國部隊的戰備造成傷害。而且北韓會以恢復演習為藉口，重啟其核子反應爐與飛彈試射。北韓還會利用一切機會反噬聯合國制裁案、其軍火船遭攔截、招降脫北者，或其違反人道罪行等事件。

不再當好好先生

目前對於北韓能和平棄核的唯一希望，唯有使其相信若不放棄軍備進行改革，就會灰飛煙滅。這需要美國展開一場決不寬恕的政治顛覆與金融孤立之戰。美國應首先針對非法與北韓銀行維持關係、未將可疑的北韓交易向美國財政部報告之中國大陸銀行，執行罰款與制裁。美國財政部亦應要求銀行報告北韓海外資產持有情形。美國與南韓應促成像2016年那種將平壤大部分洗錢網絡公諸於世的北韓高階外交官員投誠。2016年10月，正如美海軍某部隊長的文勝左(Frederick Vincenzo)在一份文件中所指出，美國與南韓應試圖說服平壤的菁英，他們有一個生活自由、民主、兩韓統一的未來，而且一旦戰爭爆發，美國會要他們對任何南韓非軍事目標的攻擊負起責任。美國與南韓亦應威脅要起訴那些涉及不法對待北韓人民的人士，而且還要承諾寬大處置迷途知返的人。

因為平壤一向不守信用，美國必須持續追查該政權資產，直至其永久、真正的解除武裝為止。在此之前，華府應與聯合國援助機構合作，僅讓平壤購買且進口糧食、醫藥及其他滿足北韓民眾人道需求之物品。唯有確認平壤核武及飛彈計畫朝向凍結、失效、拆除；撤除威脅首爾的砲兵部隊；以及進行人道改革時，華府才可以解除對北韓資金的封鎖。只要北韓仍是一個封閉社會，外界檢查人員斷無可能驗證其是否放棄核武。只有金融強制手段，才有可能使北韓走上緬甸因制裁行動而被迫走上道路：逐步開放社會。

有效制裁需要多年的調查與結盟；它不能馬

上啟動，也無法立即停止。因此這種策略需要時間、決心，以及接受美國與平壤關係在改善之前會先變得很糟的意願。美國與北京關係亦復如此。對於制裁北韓，中共的反應可能是對南韓、日本、美國進口貨物課以關稅；升高國內反美言論；在太平洋採取軍事挑釁行動；以及嘗試對平壤提供糧食及其他物資，以協助其規避制裁。然而北京既不想大打貿易戰，也不想來一場軍事衝突。而且中國大陸銀行與貿易公司已經表明，相較於對北韓貿易，它們更看重與美國的經濟關係。

未來中共最有可能對北韓施加外交及財政壓力，如果其相信若不這麼做將導致美國在東北邊境顛覆共黨政權。因此，華府必須對金正恩與習近平明白表示，美國寧可有一個混亂、崩潰的北韓，也不要一個穩定、有核武的北韓。美國對平壤外交政策所欠缺的不是信任，而是槓桿——以及加以使用的意願。華府必須威脅那一件平壤看得比核武還重要的事：生存。

作者簡介

Joshua Stanton係美國華府執業律師，2016年《北韓制裁及政策強化法案》(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act)主起草人。

Sung-Yoon Lee係美國塔夫斯大學(Tufts University)佛萊契爾法律 and 外交學院(Fletcher School of Law and Diplomacy)金九韓國基金會(Kim Koo-Korea Foundation)韓國研究教授。

Bruce Klingner係美國傳統基金會東北亞高級研究員。

Copyright © 2017, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.