



● 作者/Scott D. Sagan ● 譯者/黃國賢 ● 審者/劉宗翰

北韓飛彈危機之選項

The Korean Missile Crisis: Why Deterrence Is Still the Best Option

取材/2017年11-12月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, November-December/2017)

北韓不再是一個核子禁止擴散的問題，當前已進階成爲一個核嚇阻的問題。但嚇阻並不是在言語上爭鋒相對，迫使對方就範，而是要讓大家保持冷靜，理解災難性後果。圍堵與嚇阻並行的策略，再加上開啓溝通的機制，或許才是機會之窗。

美國如今應當承認，想要防止北韓獲得核武與射程及於美國本土的洲際彈道飛彈，已然無力回天。北韓不再只是一個核子禁止擴散的問題，其已形成爲一個核嚇阻的問題。當前最嚴重之危機，就是南北韓及美國恐將捲入三方都不願參與的災難性戰爭。

這條危機四伏的道路前人早已走過。1950年，杜魯門政府盤算著採取預防性打擊，以避免蘇聯獲得核武能力，但最終考量到衝突結果將導致第二次世界大戰的戰爭規模再度重演，因此才決定了採取圍堵與嚇阻此一最佳選項。1960年代，甘迺迪政府擔心中共領導人毛澤東的精神狀態不穩定，於是向蘇聯提議採取聯合打擊，以對付中共正在起步的核子計畫（然莫斯科回絕了這個想法）。最後，美國只好學習跟擁核的蘇聯與中共尋求共存之道。今日，美國也該開始學習如何跟擁核的北韓尋求共處之道。

然而，這種作法不代表毫無風險。無論是擦槍走火、認知錯誤，或是反覆無常的領導人，都很容易導致災難發生。冷戰經驗帶給吾人相當重要的教訓，在於應如何妥善採取圍堵與嚇阻措施。不過五角大廈與白宮官員須面對一項全新且無法預期的挑戰：他們不但必須嚇阻北韓領導人金正恩，同時還要預防川普總統誤入戰爭的歧途。美國軍事高層理應向政治領導上司及美國社會大眾說明清楚，美國對北韓採取任何先發制人的攻擊行動，都將導致美國及南韓人民生命的災難性損失。而文人領導者必須說服金正恩，除非他發動戰爭，否則美國都不會嘗試推翻平壤政權。假如美國軍文職領導高層能夠做好這些事，則冷戰期間預防核災難的相同策略，便能對平壤產生嚇阻作用，直到北韓就像蘇聯那般因為自身因素而崩潰。



古巴飛彈危機期間，美蘇雙方拒不退讓，局勢衝突一觸即發，圖為美海軍P-3A獵戶座海上巡邏機及巴里號驅逐艦 (USS Barry, DD-933)於海上監控蘇聯商船。(Source: U.S. Navy National Museum)

死亡的險境

國際關係學者利特瓦克(Robert Litwak)曾經描述，近期與北韓的緊張對峙，就像是在播放「慢動作版的古巴危機，」而且有些專家、政治家及學者也有類似比喻。但近期北韓飛彈危機較之當年古巴危機形勢還要來得更加險峻。其理由在於古巴飛彈危機並未涉及一個即將成為擁核國家的議題。1962年，美國情報單位發現蘇聯正在古巴秘密設置能夠發射搭載核彈頭的飛彈發射站。造成此事件原因是時任古巴總理的卡斯楚，擔心美國可能會對古巴猝然發動空襲與入侵行動，因而寫信給蘇聯最高領導人赫魯雪夫，鼓吹對美國本土進行核武攻擊，期能「透過完全合法防衛以永久消除心頭之患，無論該項方案有多麼險峻與恐怖。」當赫魯雪夫接收到此訊息時，他在高層會議中表達，「這真是太瘋狂了，卡斯楚想要拖著我們

跟他一起陪葬！」很幸運地，蘇聯對自己的核武相當自制，而卡斯楚也並未擁有屬於自己的核武；他一直想要把手指放在核彈發射鈕上的渴望終究未能達成。

相較之下，金正恩手上握有的軍火庫，根據美國情報單位的估計，應該有60枚的核彈頭。尚存的某些不確定因素，包含了北韓究竟能否將這些武器搭載於具備打擊美國本土的洲際彈道飛彈之上，但歷史使吾人借鏡這種蠢蠢欲動的想法。美國能夠成功發動攻擊以阻止北韓核武計畫的機會之窗已然結束。

在古巴飛彈危機期間，包含美國與蘇聯的核武計畫都著重於先制打擊。兩國體系中都有內建的選項，即假如官員相信敵方將採取立即且無可避免的攻擊時，就會選擇發射核彈。此舉的危險就是戰略家謝林(Thomas Schelling)所稱，「雙方都



擔心對方會發動突襲。」那種恐懼正是當美國U2偵察機意外闖入蘇聯領空時，赫魯雪夫何以如此高度警覺的原因。誠如他在危機的最後一天寫信給甘迺迪時表示：「事實難道不是一架入侵的美國飛機，很有可能帶著核子彈，接著就把我們推向一個致命絕境？」今日，全世界面臨一個更加複雜且危險的問題：三方都對突襲感到憂心忡忡。南北韓與美國都在作勢採取先制打擊。在此等不穩定的情況下，萬一出現意外、不實警告或是誤解軍事演習等，都是提升戰爭風險的警訊。

另一項牽涉領導高層的因素，是導致現今情勢比古巴飛彈危機更為險峻之故。1962年時，緊張對峙包含了一位反覆無常的領導者卡斯楚，他對核武戰爭後果有所誤解，而且圍繞在他身邊的都是唯唯諾諾之徒。如今狀況則是有兩位難以預測且認知不清的領導者：金正恩和川普。兩人都是既不理性又無情，並對所認定的敵人暴衝怒罵，導致一種大放厥詞與魯莽行為的傾向。

這種危險還有其他複合因素，因為渠等高階顧問處於一種無從向權力核心據實以告的困境。金正恩對異議分子下手毫不留情；據聞他曾處決了家庭成員和對手，原因在於這些人對其不忠誠。就川普個人而言，他則是經常漠視、嘲弄，或是開除那些跟他意見相左之人。2017年5月，《紐約時報》報導川普將國家安全顧問麥馬斯特(H. R. McMaster)中將形容為「一個痛處」，因為他曾在會議中敏銳地指出川普的錯誤觀點。到了6月，美國各部會首長在公開場合中表達對於川普的熱烈支持，並在首次內閣會議的電視實況轉播中對川普極盡阿諛奉承，令人感覺政府處在獨裁領導之

下，決策功能盡失。任何領導者輕蔑專業意見且要求顧問群必須臣服於他，無論是民主政體或獨裁政權，都將無法在面對危機時，獲得直言不諱的替代行動方案。

調和戰備狀況

對照於古巴飛彈危機，川普拙劣的決策程序更凸顯另一個令人困擾之處。1962年，強勢文人領導對抗美軍充滿危險的鷹派直覺。當參謀首長聯席會議建議立即發動空襲及入侵古巴的行動方案時，甘迺迪總統堅持採取另一個更加審慎的選項，亦即海上封鎖。就在美國U-2偵察機於古巴遭到擊落後，甘迺迪拒絕了採取空襲的報復行動，其策略反映出審慎危機管理的最佳案例。

然而，現今竟然是美國政治領導高層放話威脅，而審慎發言的角色卻落在國防部部長馬提斯(James Mattis，備役將領)及其他軍事高層的身上。2017年8月初，川普警告道：「北韓最好不要再進一步威脅美國。否則到時候他們就會遭遇未曾見識過的烈焰與怒火。」川普訴諸核武手段以回應北韓威脅的態度，等於直接打臉美國的嚇阻政策，先前曾警告僅會對侵略行動採取軍事因應手段。副總統潘思(Mike Pence)、國務卿提勒森(Rex Tillerson)及聯合國大使哈雷(Nikki Haley)均未回應川普的烈焰與烈火之言，反而像唸經似地不斷重申「所有選項都攤在桌上。」

此等語彙聽起來比川普言論的威脅性來得低，但還是任憑各方做出錯誤的解讀。在某些聽者耳裡，意味著華府正在考量有限軍事手段。但以北韓觀點而言，這項聲明則暗指美國正在思考採取

核武先制手段。對平壤而言，做出這樣的綜合結論不無道理。2008年，小布希總統針對美國與伊朗的緊張情勢表示，所有選項都在桌上，當某位記者直接問小布希此言是否包含「核武選項」時，小布希只有重申說過的話：「所有選項都在桌上。」歐巴馬政府在〈2009年核武態勢〉報告中做出承諾，表明將不會以核武對付任何遵守核不擴散承諾的非核武國家。但其後國防部部長蓋茲(Robert Gates)立即補充道，因為北韓與伊朗並未遵守《禁止核子擴散條約》，因此這些國家就另當別論，但「所有選項都在桌上。」

肆無忌憚說話相當危險。華府必須說服金正恩對美國或其盟國發動攻擊結果——就是結束他的平壤政權。但同樣重要的是美國領導高層要坦然面對，要是美國開啟戰端，就會變成一場災難。白宮官員如果不這麼做，五角大廈內的軍文領導者則應更強勢且公開表明這一點。

為了別讓這種放話衝過頭，美國就得將某些軍事選項從談判桌上撤除，首先要撤下的就

是預防性核武戰爭。所謂先制打擊是指當某國考量敵國率先實施迫在眉睫且無可避免的第一擊時，才可能具有戰略正當性與合法性，亦稱之為「預期性自我防衛」(anticipatory self-defense)。但預防性戰爭——發動戰爭以防止另一國於未來採取行動或獲致某種危險的能力——鮮少具備正當性且也有違背聯合國憲章的爭議。

美軍官員所受訓練為遵守政治權力中心的指令，除非他們全然違背憲法。然而，假如總統下達的命令既合法卻也很瘋狂時，就算搬出憲法也無可奈何。這將導致一種相當奇特的狀況，諸如美國太平洋艦隊司令斯維夫特(Scott Swift)上將於2017年7月出席澳大利亞國立大學研討會時，被問及假如川普「下禮拜」就下達命令，要他對中共發動核武攻擊的話，他是否會服從命令。原本斯維夫特應該回答這是個毫無道理可言的假設性狀況，然後置之不理。但他回答，「我會。」

川普的反覆無常在軍文關係中造成一種隱藏危機。1974年，當時正值尼克森總統任期的

最後幾日，尼克森脾氣變得陰沉且極不穩定，國防部部長施勒辛格(James Schlesinger)告訴參謀首長聯席會議主席布朗(George Brown)上將，假如尼克森下達軍事命令，則布朗應在執行命令前，先跟他取得聯繫。施勒辛格的行動已然逾越了憲法，不過在那種極度不尋常的狀況下，卻顯得相當明智。美國在川普執政期間也面臨類似的危險。馬提斯及其他軍事領導高層應當做好準備，不要理會好戰的言詞，不要接受草率下達的政策，同時明知總統是在暴怒或是不理性決策狀況下所下達的命令，也要勇於抗拒。畢竟，他們宣誓對象並非總統個人；他們所立下的誓言是「支持並捍衛美國憲法。」憲法第25條修正條款明列總統若喪失履行責任的能力時，要如何進行解除職務的相關程序。無論何時，假如軍事領導高層咸認川普已喪失履行總統職責的能力時，他們就有責任聯繫馬提斯，並由他來召集緊急內閣會議，決定川普是否「要卸除其身為總統的權力與責任，」並決定是否引用憲法第25條修正條款。



無知的傷害

一項與古巴飛彈危機類似之處，在於那些認為美國應當攻擊北韓的人士誇大了美軍行動必然成功的觀點，同時也低估了戰爭成本。1962年，美國中情局和軍方評估古巴並不具備核武能力，在此基礎之上，他們提出採取空襲與入侵的建議，但情報判斷並不正確。整整超過60枚核彈頭、炸彈及戰術性核武均已運抵古巴，而且其中一個飛彈

若美國總統做出不理性的決定，軍事領導高層仍應以憲法及國家安全為依歸做出審慎判斷，甚至也要勇於抗拒不理性的命令。(Source: DoD/Jette Catt)

團在參謀首長聯席會議提出軍事行動的建議時，已經具備遂行作戰任務的能力。任何攻擊古巴的軍事行動，幾乎百分之百會導致古巴以核武攻擊美國本土，同時對抗入侵的美軍部隊。

如今，美國情報當局再度發現置身隱晦不明之境。他們迄今仍不知北韓究竟擁有多少彈頭或確切的飛彈位置。例如，當北韓於2017年7月底成功完成洲際彈道飛彈測試時，完全出乎美國意料



之外，同時也展現出北韓如今不但能建造此種飛彈，還能加以儲存，然後移出彈藥庫且完成發射，而且這一連串動作都能在美國做出反應之前完成。只是美軍領導高層還是無法對燃起美國率先實施第一擊的想法澆冷水。相反地，他們還火上澆油。

2017年7月，試想參謀首長聯席會議主席鄧福德(Joseph Dunford)上將在阿斯本安全論壇(Aspen Security Forum)中吐露的怨言，「許多人論及軍事選項時都表達諸如『難以想像』的字眼。」鄧福德堅持相反的意見，他認為「並非回應北韓核武能力的軍事選項難以想像，對我而言，難以想像的是美國竟允許足以落在科羅拉多州丹佛市的核武戰力持續發展。……我的職責所在就是發展軍事選項，以確保這樣的事情不會發生。」鄧福德理應加強嚇阻戰略；但相反地，他卻劃下一條金正恩或許早已跨越的紅線。

軍方該做的是提供選項，包含將無法預測的狀況納入考量。但軍事領導高層的責任也包含對政治領導者及社會大眾誠實不諱。當談論近期與北韓發生衝突的可能性時，美國應坦承自從1945年開啟了那場最具毀滅性的戰爭以來，沒有不用承擔風險的軍事選項。

為何沒有軍事解決方案

某些川普的支持者，包含前聯合國大使波爾頓(John Bolton)及福音派牧師顧問傑佛瑞(Robert Jeffress)，他們都認為美國發動暗殺金正恩的攻擊行動是最佳方案。然而，任何意圖以「斬首行動」推翻平壤政權的作法，都將是一場空前賭

注。歷史上美國斬首失敗的意圖，包含於1986年空襲利比亞強人格達費，以及分別在1991年及2003年暗殺伊拉克總統海珊，都是採取此等行動的殷鑑。尤有甚者，金正恩有可能已下令，若他在第一擊的攻擊中喪生，便將現有的大規模毀滅性武器全部射向敵方——就像海珊在1990至1991年波灣戰爭前所為般。美國實在沒有理由認為北韓軍方沒有辦法執行這項命令。

美國領導者不應心存以有限或「外科手術式」傳統攻擊的期待，認為摧毀北韓飛彈測試場或儲存設施就能終結核威脅。該方案的提議者認為，美國進一步升高情勢威脅，便能嚇阻北韓無法因應有限第一擊。但政治學家波森(Barry Posen)解釋道，這項論點的邏輯說不通：金正恩不可能在不受嚇阻的不理性狀態下，同時又會在美國給予第一擊之後就變得理性而受到嚇阻。尤有甚者，即便是美國發動有限攻擊，在北韓眼中也會被視為是入侵的開始。而且由於沒有辦法在第一擊就摧毀北韓所有飛彈與核武的能力，美國及其盟國對於核武報復的預期也還是存在。

同樣不能成為解決方案的還有飛彈防禦系統。美國應當持續發展並部署飛彈防禦系統，因為此舉可以讓北韓的軍事計畫增添更多複雜度，同時平壤用來瞄準美國及盟國軍事目標的飛彈，就不會用來瞄準美國、日本或南韓的城市。但軍事領導高層應坦率地表明美國彈道飛彈防禦的限制所在。此種系統在許多測試中大多失敗，即便是最成功的測試結果，例如終端高空區域防禦(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD，簡稱薩德)系統，即使面臨北韓針對單一目標採多彈齊發



FOCUS

專題報導

策略——就算是啞彈——也可能令薩德系統招架不住。這是為何北韓在測試時總是同步發射數枚飛彈的原因。任何審慎的美國計畫人員都應假定，在一次攻擊事件中，數枚攜帶核彈頭的飛彈朝目標飛馳而至的狀況。即便在最佳狀況下，僅有少

數北韓核彈穿透美國防線，後果必然是一場災難。

評估一場有限核武攻擊所造成的潛在殺傷力有其困難度，但核武學者韋勒斯汀(Alex Wellerstein)曾設計一款相當有用的模擬工具，稱之為「核爆模擬地圖」(NUKEMAP)，此軟體

以投在長崎與廣島的原子彈數據為基準，據以證明如今一場核武攻擊究竟會帶來多大的死傷範圍。依據北韓於2017年9月所進行的第六次核試爆結果顯示，日本、南韓及美國情報單位估計該爆炸當量平均約為10萬噸。根據「核爆模擬地圖」，以



一枚具有10萬噸爆炸當量的核武在南韓釜山港市區上空爆炸之狀況推估(北韓媒體近期報導該區已列為攻擊目標),大約有44萬人將於數秒內死亡。同等規模的武器如果落在首爾市區,將造成36萬2,000人死亡,如果是落在舊金山,則估計死

亡人數約為32萬3,000人。尤有甚者,這些評估僅包含爆炸瞬間所造成的死亡人數,並未包含後續遭烈焰燒死,以及長期遭到輻射落塵傷害而死亡的人數。而這些後續效應所造成的殺傷力,極有可能會讓死亡數字倍增。

即便戰爭僅限於朝鮮半島,損失的代價仍是無法接受。根據總部位於加州的智庫鸚鵡螺研究所(Nautilus Institute)在2012年所發表的詳細研究指出,北韓沿著非軍事區部署數千門傳統火炮,可於開戰首日使首爾市6萬4,000人死於砲擊。

在劍拔弩張的情況下,雙方隨時有可能誤判情勢,導致南韓為了自衛,而進行先制打擊。(Source: Republic of Korea Armed Forces)





而針對南韓發動的大規模攻擊行動中，估計大約會造成15萬4,000名美國人及2萬8,000名駐韓美軍死亡。如果北韓使用大量生化武器，則死亡數字還會攀升。最後，距離釜山還有許多核能發電廠也可能遭到破壞，導致輻射物質外洩。總之，預估將近一百萬人將於第二次韓戰中的首日死亡。

擦槍走火

即便美國誓言要預防傳統或核武攻擊，基於擔心對方發動突襲而導致擦槍走火的戰爭仍然相當危險。南韓逐漸(並已公開表示)仰賴戰略先制與斬首行動。2013年，南韓參謀首長聯席會議主席鄭勝兆上將表示，「假如發現北韓即將使用核武的意圖明確，就算冒著掀起戰爭的風險，南韓將在第一時間內採取終結手段。」還補充道，「採取先制打擊對付北韓並不需要和美國商議，這是屬於自我防禦的權利。」南韓國防部於2016年發布國防白皮書，以圖解方式說明數枚飛彈在發射升空的同時，一群突擊隊員也正對位於平壤的「戰爭指揮部」發動突

襲。(毫不意外地，北韓對於先制也有類似想法：2016年4月，為了回應美韓軍事演習，北韓國營媒體報導「北韓的革命武裝部隊決定將先制打擊列為軍事反制行動的模式當中……。核武先制攻擊從來就不是美國能夠壟斷的力量。」)

在如此緊張的環境之下，任何一方政府的先制戰爭計畫，看起來都像是針對敵人所發動的第一擊計畫。首爾該如何看待平壤核子飛彈從發射井中噴發升空時，究竟是演習、防衛性警告措施，抑或攻擊行動已然展開？平壤會不會將一場美韓聯合演習模擬的斬首行動，誤判為真正的實戰攻擊？有沒有可能川普在不正確的時機點發出一則煽動性推特，激怒金正恩以軍事行動做出回應？萬一某個雷達操作員不小心將飛彈發射的訓練影帶置入雷達預警系統中——這種狀況在古巴飛彈危機中真實發生過，導致一場虛驚，屆時又將是何種結果？再加上如果美國或南韓軍機意外侵入北韓領空，或北韓核武在運送過程中意外地遭到觸發，此情此景就不會像古巴飛彈

危機的慢動作版，而是會在推特的傳播速度下，發生更像於1914年8月急轉直下爆發的第一次世界大戰危機。

畏懼美國的攻擊行動，足以說明為何金正恩相信有必要擁有核武軍火庫。平壤核武發展無疑使金正恩能藉此滿足北韓人民不靠他人的渴望。但這並非主要的訴求。平壤發言人曾強調金正恩絕不會重蹈海珊或格達費的命運，兩人就是因為放棄了核武計畫，其後卻遭到美國攻擊。北韓核武軍火庫可不是用來討價還價的籌碼。這是一種強而有力的嚇阻手段，用以預防美國發動攻擊，或當美國真的發動攻擊時，透過先制打擊摧毀美國機場及港口，瓦解美國的攻勢，抑或在必要時，作為報復行動。況且，如果其他手段全部都失敗時，能夠藉由摧毀北韓敵國城市的手段，達成嚴厲報復舉動。這聽起來有些難以置信，但要謹記於心的是，1962年卡斯楚就曾提出這樣的建議。

保持冷靜，嚇阻以待

與北韓的核武共存，並非如

電影《奇愛博士》(*Dr. Strangelove*)所言，學習「停止擔憂並愛上炸彈。」相反地，這意味著吾人須持續關心並處理每項風險。美國政策應該以說服金正恩為目標，使其了解開啟戰爭將為北韓帶來無法收拾的災難，尤其是當金正恩的各首長與軍事顧問都忌憚於其暴怒無常，而不敢提出見解時。美國應當明確並冷靜地表達，北韓發動的任何攻擊，都將導致立即且猛烈地鏟除金氏政權的行動。

金正恩或許還處於幻覺之中，以為摧毀美國空軍基地並殺死成千上萬的美國、日本或南韓人，美國社會大眾就會尋求和平的妥協。事實上，比較有可能的結果應該是要求採取報復及終結金正恩政權，無論要付出多大的代價。此等戰爭必然腥風血雨，但何方勝出則毫無疑問。在一場長期戰爭中，美軍先進傳統武器幾乎沒有不能摧毀的北韓軍事目標，而平壤政權也無法漠視美國採取核武報復的可能性。

更困難的挑戰，在於讓金正恩相信美國絕不會率先對他發動攻擊。因此，想要降低戰爭風險，就必須終止美國威脅將率先採取第一擊方式來促使政權更替。2017年8月，國務卿提勒森告訴記者，美國並未尋求推翻金氏政權，除非他想開啟戰端。其他美國領導高層應持續響應提勒森的評論。不幸地，川普政府的論述卻總是前後不一。

一旦美國成功將北韓帶回談判桌，則美國應做好準備，以改變美韓的軍事演習作為交換條件，要求北韓限制——並且通報——飛彈測試，同時要重新開啟南北韓的熱線電話。美國亦應持續並擴大及於南韓的核保護傘，期能降低首爾自行發展

核武軍火庫的誘因。部分人士認為美軍應該恢復在南韓空軍基地的戰術核武能力，問題是此等武器在北韓發動第一擊時也顯得相當脆弱。較佳選項是維持駐關島的核武轟炸機，並保持地面防空警戒。抑或美國可借鏡古巴危機事件時所採取的戰術作為。當時為了緩和莫斯科的態度，華府承諾將於危機後，從土耳其移除朱比特(Jupiter)彈道飛彈。但為了保證安卡拉安全，美方亦部署部分潛射飛彈，等同於朱比特飛彈鎖定蘇聯的報復目標，並且安排了美海軍潛艦造訪土耳其港口行程。如今，美海軍潛艦偶爾造訪南韓港口也有助於強化嚇阻作用，而無須對北韓做出言詞挑釁。

猶憶1947年，美國外交家肯楠(George Kennan)提出對蘇聯保持「耐心但堅定且高度警戒的圍堵」戰略。此項戰略當年曾發表於《外交事務》季刊之中，他預言此等策略最終將導致「蘇聯瓦解或逐漸趨於溫和。」他的見解果然正確。同樣道理，美國六十多年來已然成功嚇阻北韓，使其不敢進犯南韓或對日本發動攻擊。儘管目前因為出言不遜造成了關係緊張，但實在沒有理由認為肯楠當年的圍堵與嚇阻戰略，無法像用於前蘇聯般適用於北韓情勢。美國必須耐心等待，保持高度警戒，直至金氏政權因自身經濟與政治的虛弱而終告瓦解為止。

作者簡介

Scott D. Sagan係史丹佛大學國際安全暨合作中心高級研究員，同時也被授予加羅林·蒙洛(Caroline S. G. Munro)政治學教授榮銜。

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