



川普自詡狂人的行徑與極限施壓政策，或許將北韓拉回談判桌上發生了作用。

Source: DoD/James K. McCann)

● 作者/Victor Cha and Katrin Fraser Katz ● 譯者/章昌文 ● 審者/林政龍

美國的北韓威懾戰略

The Right Way to Coerce North Korea: Ending the Threat Without Going to War

取材/2018年5-6月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, May-June/2018)

北韓一直是東北亞的亂源，近期的轉變更令世人目不暇給，如何兵不血刃即可有效威懾，是美國當前對亞太戰略擘劃的重要課題，本文認為，透過與區域盟邦的合作可收區域嚇阻之效，同時推行禁止核子擴散作法，才是正確之道。

提到北韓，美國總統川普(Donald Trump)的政策就是揮鞭誘使。2018年2月23日，川普曾表示，如果對平壤的制裁無效，華府就會開始進行「第二階段」，而這「對世界可能會是非常、非常遺憾的事」，他似乎又在準備引發下一場的衝突。但才過兩個星期，川普就迅速地改變對策，並接受與北韓領導人金正恩會面的邀請——此項決定甚至連白宮和國務院本身都感到驚訝。

川普對外交剛產生的熱情，雖暫時降低朝鮮半島的緊張氛圍，卻也凸顯更大的問題：美國有一套對付北韓的戰略方案嗎？抑或這些轉折與變化只是這位反覆無常總統的突發奇想？美國官方過去對朝鮮半島輕率且無知的決定——諸如1905年默許日本帝國占領朝鮮半島、1950年將朝鮮半島排除在美國冷戰防禦圈之外——都已造成嚴重後果，如今美國已無法承擔起類似這樣的後果。

川普的變幻莫測是有好的一面，而他自詡「狂人」的行徑，或許在將北韓拉回談判桌上產生了作用，而套用白宮的話術，川普政府的「極限施壓」政策，也產生了一些驚人的結果。美國與北韓領導人之間的一次史無前例高峰會，確實可為亞洲帶來長久和平，但也可能有所差池：如果協商破局，華府得到的結論或許就是，將軍事打擊列為衝突肇生後唯一的解決途徑，因此戰爭的機會將大幅提升。

川普政府必須以全面的威懾戰略清楚闡明美國目標，作為對北韓峰會外交和整體作法的依據，並善用華府最有效的外交與軍事手

段，使亞洲地區的朝鮮半島政策與廣泛的美國戰略保持一致性。如無法做到這點，只會使金正恩從中謀利，一如川普對過去協商所描述般，徒增美國「被耍」的可能性。在經過一年的武力恫嚇後，加上北韓已具備在短短數月內對美國本土發動核武攻擊的能力，美國可說是已面臨空前緊要關頭。雙方在談判不無可能破裂的情況下，美國需要一套防止各方逐步陷入災難性戰爭的戰略方案。

揮鞭猛打

川普上任後的第一年間，北韓所進行的彈道飛彈測試次數(20次)是歐巴馬總統任期第一年間(8次)的兩倍以上，此舉結果造成美國與北韓間不斷相互指責對方。北韓於2017年7月成功試射首枚洲際彈道飛彈(intercontinental ballistic missile, ICBM)後，川普誓言要對平壤祭出「烈焰與怒火」，在北韓威脅要對「美國心臟地帶」進行核武攻擊後，川普的國家安全顧問暗示，預防性攻擊愈來愈可能成真。此一期間，參謀首長聯席會議與美太平洋司令部亦擬訂有限軍事打擊計畫、要讓金正恩「流鼻血」(bloody nose，編按：係雙關語，即有限軍事打擊北韓核武存放設施而非全面性毀滅的軍事行動)的流言四起。總言之，美國對處理此類問題有數十年之經驗，在川普政府撤回其駐韓大使候選人資格前，車維德(Victor Cha)曾一度是考量人選之一。相較以往，過去幾年美國從未出現針對軍事衝突升高的可能性，做過如此多的探討。



然而在2018年，南北韓關係卻發生了巨幅的轉變。與前幾任總統相較之下，南韓文在寅總統採取更開放交往的態度與北韓交涉，並決定充分利用金正恩在新年致詞中所釋出的善意，進而於1月間重啟停擺已久的兩韓對話管道，並促成全額免費邀請北韓國家代表隊參加平昌冬季奧林匹克運動會。當文在寅在電話中向川普簡要說明南北韓關係的進展時，他亦同時喚起川普要與金正恩一起共嚐漢堡的競選誓言。最後，文在寅設法從川普那裡打探出考慮與北韓領導人會晤的許諾——首爾盡職地將訊息傳達給平壤。在冬季奧運上，儘管北韓與美國副總統潘思(Mike Pence)的互動依舊冰冷，而金正恩的胞妹金與正卻遞交了一封信給文在寅，她表示其兄有意與美國改善關

係。

就在冬季奧運結束後不久的3月初，金正恩滿懷熱情地迎接由南韓國家安全顧問鄭義溶領軍赴平壤訪問的南韓代表團。在經過兩天的會議後，金氏遂同意於4月底越過邊界進入南韓境內參加兩韓高峰會，並允諾會視與美國對話的情形，進而中止飛彈和核武的試驗。根據南韓的說法，金氏表示如果能排除美國對北韓的威脅，「朝鮮半島非核化」是可能的。

3月8日，川普亦不甘落後，就在南韓國家安全顧問代表團於杜勒斯機場(Dulles Airport)落地後不久，就取消其日常的白宮行程，並在白宮橢圓形辦公室親自接待團長(原本次日團長鄭義溶才會向美國總統簡報其近期的北韓之行)。川普便立



南韓總統文在寅採更開放態度與北韓交往。圖為2018年4月召開的兩韓高峰會，兩位元首偕同其夫人互動密切之情景。(Source: Republic of Korea)

即要求與金正恩舉行高峰會(但鄭義溶終究說服川普延至5月)，而且在此一重大時刻，川普讓人回想起其在「誰是接班人」(*The Apprentice*)電視脫口秀中的隨性風格，他逕自走進了白宮新聞室，戲弄記者說將有關於北韓的「重大事項」要立刻宣布，隨後他還直接讓南韓的使團人員在白宮西廂辦公室代為宣布川金會，而非透過美國官方管道。事後很快地，川普就在忙亂的樂觀推文中來傳達其熱衷的外交作法。

即興發揮？

南韓政府將一場即將發生的危機轉化成機會是值得世人稱許的。而這項未來可能促成的面對面高峰會談，剛好又落在向來行事風格皆喜好做出令人出乎意料之外的金正恩與川普這兩位國家領導人身上，這項轉變將有可能為世上最危險的一道難題帶來進展。然而想要理解首爾與平壤之間的交往動機，會比了解華府與北韓還來得容易一些。

對南韓而言，冬季奧運期間北韓迫在眉睫的侵略威脅、以



在平昌冬奧結束後不久，金正恩即滿懷熱情在平壤迎接鄭義溶率領的南韓代表團。(Source: Republic of Korea)

及3月底殘障奧運閉幕後北韓再度展開飛彈與核試行動的長期顧慮，都使密謀策劃某些形式的緩和成為一種戰略要務。於此同時，北韓心意改變也可能肇因於川普的極限施壓政策——截斷原油進口和煤礦的出口、堵死硬通貨流入、迫使該國商品價格飆升——造成的經濟不良影響。據川普政府的官員表示，制裁已導致北韓天然氣價格連漲三倍，並使該國出口貿易額減少超過27億美元。目前，北韓紙張已短缺到連國營報紙都被迫縮減其發行量。南韓媒體甚至報導，由於北韓因

積欠款項以致無法使用衛星網路，故在協調北韓高階奧林匹克代表團蒞臨事項時，其使用電話而非經全球微型衛星地面站(very small aperture terminal, VSAT)通信方式與南韓空中航行管制員進行通話。因此川普政府認真考慮軍事打擊的消息，亦有可能促成此一澈底之轉變。

但金正恩也另有打算再次交手的動機，此時暫停武器試驗並不致使平壤的核武計畫有多大倒退。進一步而言，與川普進行會面將使北韓這個流氓國家領導人獲得其盼望的重要認



同，再者視川普政府的讓利程度來交換北韓凍結核武試驗與發展，最後促成北韓長期以來要美國承認其為核武國家的終極目標。

美國又如何呢？儘管對南北韓的行動方案有內部的思維方式，但美國作法前後不一之處比比皆是。在歷經2017年所探討的軍事選項方案後，川普政府在2018年1月時立場已經軟化，甚至否認曾有過那樣的計畫。官員表示制裁目的是為了說服北韓政權返回談判桌，但相較於發展制裁和軍事打擊方案

付出的極大心力，川普的國家安全會議和國務院對談判準備的關注程度就相形見绌了。川普政府迄今的外交戰略都僅止於一系列的不可：不可獎勵談判、不可放鬆制裁、不可重蹈過去政府的覆轍。

再者，川普捨棄不用美國政府跨部會協調程序，而缺少專家與決策者原本在此程序中可為總統提供的建言，因此整個談判過程將會在充滿凶兆的狀態中進行。川金會將有如盲人騎瞎馬，全憑其直覺行走其中，沒有經驗豐富的外交政策與亞

洲事務專家可供諮詢，那些人肯定能建議川普避免冗長且毫無意義的峰會聲明，並對金正恩施壓，朝非核化走出踏實的一步。值此之際，研判北韓可能再經歷幾次試驗，即可獲得能飛抵美國本土的核彈頭洲際彈道飛彈系統能力。平壤向南韓使節提議的暫緩核試驗僅在於維持現況，由於暫停核試驗仍要視談判情況而定，而平壤仍可在談判結束當日立即恢復核試驗，還有可能一直持續祕密進行其計畫。最後，沒有理由相信北韓會改變其成為核武國家



駐韓美軍一直是一股維護朝鮮半島安定的力量，美韓雙方每年皆舉辦不同場次的演習。(Source: USMC/Matthew Manning)

的認知，也不可能改變將美軍逐出南韓、以及逐步削弱美國對南韓防衛承諾的長期目標。

要反制這些談判陷阱，川普或許會提供增加能源、經濟援助及緩解制裁等，以換取北韓凍結、最終取消核武與長程洲際彈道飛彈的計畫。近二十年以來，美國未曾將北韓的飛彈計畫列為談判主題，而川普則將在這方面達標。他或許可選擇更寬廣的途徑，將更大好處擺在談判桌上，包括關係正常化，甚或簽定正式結束韓戰的和平條約。如果對北韓公開宣稱屬鷹派的川普，採取了鴿派多年來所倡議的外交手段，將是很諷刺的事，但這也並非不可能。

川普該做甚麼

無論談判如何進行或是未能進行到底，美國都必須有一套萬全方針可循，以推行其政策，並可針對北韓致力發展攻擊美國的核武做出緊急回應。依過去行為顯示，金正恩將會試圖與其他國家和非國家行為者共享這些武器。將來，他或許會設法用它們來威脅美國做出讓

步、甚或從南韓撤軍，而撤軍後產生的真空將使北韓更容易揮軍南下。就更大層面而言，如果放任北韓取得這些核武而不加以管制，有可能會破壞全球禁止核子擴散制度。美國必須將北韓遵守非核化列為其戰略優先項目。而承認北韓是一個核武國家，並在該基礎上建立新關係，將會使該國追求核武變成合法化，並傳遞出一個危險訊號給其他正在考慮展開其核武計畫的國家。

倘若川普可以得到亞太區域與國際間對北韓施壓的戰略支持，他就能成功尋求一套外交途徑的解決方式。而川普政府迄今與北韓交涉的方式是時而對峙、時而交往，且美國仍未在亞太區域清楚鏈結其更廣泛的戰略目標。當這些共同追求長期目標區域盟邦與夥伴國的支持與資源能更加充分發揮時，美國這套全面威懾戰略的非核化外交手段，還必須植基川普所主張的極限施壓倡議。而這套戰略共涉及五項關鍵要素。

第一，華府必須在其非常成功的制裁計畫中，持續尋求強化全球聯盟關係。不同於十三

年前號稱精明的制裁運動，川普的作為已獲得聯合國安全理事會通過了共十項決議制裁案，也就是美國實質上擁有不受限的權力來懲罰違犯者。此外，相較於過去政府，由於川普政府更能與第三方分享情報資料，所以能幫助這些國家制止受制裁活動在其國內進行，此舉使遵行該項制裁政策的全球聯盟國家不減反增。

第二，美國應以禁止核子擴散聲明來支持此項制裁運動，此一作為應能極明確的向北韓與任何核武接收者或協助者傳達訊息，那些在私自輸送核子原料上被認定是同謀的任何國家、團體或個人，美國都將究責——甚至必要時，將動用武力解決。

第三，美國必須提升跟日本及南韓之間的同盟關係，在軍事關係上，這意味著改善關於整合飛彈防禦、情報分享、反潛作戰及傳統打擊飛彈的能力，以遏制北韓的威脅。政治學者格林(Michael Green)和克羅寧(Matthew Kroenig)曾勾勒出實用的夢想清單：在亞太區域內增加更多的飛彈防禦系統、在



新位置部署B-1和B-2轟炸機、從事網路作戰以阻止北韓的飛彈計畫發展，以及鼓勵南韓採購短程飛彈防禦系統(類似以色列的鐵穹[Iron Dome])來抵禦北韓的火砲。美國亦應讓日本與南韓可使用額外的傳統打擊能力，而運用這些能力將需要美國的正式認可。

在政治層面上，美國應努力爭取與日本和南韓發表聯合聲明，並保證針對單一國攻擊均視為對全體之攻擊，這種集體防衛的聲明至關重要，因為北韓的長期戰略，是要使南韓的國家安全與日本及美國脫鉤。實際上，北韓2017年試射長程飛彈主要目的之一，是在降低南韓對於美國曾經承諾將會防止南韓遭受攻擊的信心，以及提高日本與美國對於戰爭發生時，它們是否願意以東京或洛杉磯來換取首爾的質疑。為了明確將威懾訊息傳達至平壤，集體防衛聲明應當保證所有第三方之同盟國，不排除動用武力來迎擊北韓。

這些軍事和政治的措施，應輔以更全面方式來對待美國盟邦的外交與經濟戰略。例如，美

國應意識到這些關係中某一領域的緊張情況，特別是日本或南韓民眾若已公開關注，則反美情緒就會高漲，這將使其他領域關係的可能發展變得更加困難，建議作法是改善或調整與南韓現行的自由貿易協定、抑或美韓防衛成本分攤的磋商。

儘管北韓問題仍屬當務之急，但長期的亞洲戰略競爭者卻是中共，其對美國霸主地位的挑戰，也因俄國的全球攪局者角色而增強。美國除了藉著大幅改善軍事防衛能力、反核子擴散作為，以及強化東亞盟邦與夥伴國間的外交合作之外，持續增強盟邦間的友好關係亦將有利於華府對抗這些威脅。而強化美國在亞太區域的軍事態勢，亦會增加中共和俄國資助金正恩政權、破壞制裁案的推行，以及從事其他問題行為的成本。

第四，儘管華府可從平壤尋求其不會擴散核武的口頭保證，但川普政府也必須努力爭取與反核子擴散聯盟建立情資分享，以防範海上走私核子原料、以及共同合作執法等。日本與南韓的港務當局、海岸防衛

隊及海軍等應與美國大量的資產攜手合作，共同防杜核子原料離開北韓。此類執法活動多半可能在港口內進行，但盟邦在必要時應完成海上執行攔截任務的準備。美國亦應與中共和俄國進行交涉，並在東北亞地區共同簽訂五方反核子擴散協定的可能性。如此一來北京和莫斯科應能瞭解制止北韓核武政策鬆綁的益處，倘若兩者仍無意參與該項協定，那麼它們就應準備好承擔讓北韓跨越其邊界來擴散核武的外交與經濟後果。

最後，美國必須持續備妥針對北韓的外交與軍事計畫。一方面，這對維持平壤的嚇阻極具關鍵作用，而另一方面，是為該協定創造一個可靠的通道。華府應保持美軍在亞太區域現有高節奏之軍事演習、為潛在的衝突預置彈藥存量，以及保持戰略資產的常態性輪調，諸如B-52轟炸機、匿蹤戰機、核潛艦及航空母艦等兵力部署至朝鮮半島，以上這些措施應可防止北韓散布其核子武器、威脅美國、或是在亞太區域採取攻勢行動。

鑒於準備川金會的時間有限，此次會面除了商談一些國家關係正常化、和平終止韓戰停戰協定，以及非核化等華而不實的聲明之外，會後估計不太可能有領導人授權其政府開始談判之類的成果。雖然此次會面的結果本身就有其重大意義，但北韓若不以實際行動為其承諾背書的話，美國就不應該為此而解除其制裁作為。

無論峰會未來成功與否，美國都應擺脫概略性的聲明，並

要求平壤重申其在2005年及2007年六方會談期間所做的非核化保證。該份文件所概述的內容，是唯一一份保證北韓不得不拋棄其對「半島非核化」未表態且含糊不清的表述、以及支持「放棄所有核武與現行核計畫」的具體書面承諾。這些書面協議對北韓(和中共)也有助益，因為美國將不會以傳統或核子武器攻擊北韓，也是唯一的書面安全保證來解決北韓所擔心「充滿敵意」的美國政策。

華府亦應迫使平壤政權改善其人權紀錄，以展現其外交意圖的真實善意表態。北韓肯定也有其冗長的需求清單，但就美國立場而言，峰會必須對任何以鈾或鈾為原料的核武儲備物質，抑或長程或中長程彈道飛彈部署建立零容忍的表態，並呼籲大量縮減短程彈道飛彈的庫存。如不能維護這些核心的安全利益，即便峰會外交或工作層級的協議都不會有太大用處。

美國應在亞太地區持續不斷精進現有的多邊軍事演習，俾為未來潛在衝突做好準備。(Source: USAF/Jason Robertson)





派遣轟炸機進行有限軍事打擊方案，曾是美國列入對北韓的因應選項之一。(Source: USAF/Marianique Santos)

是以，遵循此一整體戰略，將可有效強化華府談判立場的可靠度，即使失敗時也還能保障美國的利益。大體而言，全面威懾將可讓美國擺脫危機管理模式，且不必要冒著戰爭風險就可展現美國的決心。長遠來看此戰略還可鞏固美國在亞洲的同盟關係、直接處理核子擴散的威脅、使外來國家資助平壤的成本增高，以及履行美國對亞太區域的安全承諾。

川普甚麼不可做

當一提到北韓時，唯一可代表美國人聲音就是川普所說的話。川普藉著同意與金正恩會面，雖改善了他在媒體前的正面評價，但也不經意地增加了開戰的機會。倘若他最近的外交豪賭未能成

功，華府有可能也不再談判，反而更加下定決心動用軍事打擊方案。

實際上，即便在談判過程當中，川普政府中部分高階官員仍持續考慮是否該採用有限軍事打擊來阻止北韓發展長程核子飛彈。主要的理由是打擊北韓的核子和飛彈設施後，或許使金正恩下次在進行試驗時會有如「流鼻血」般的局部之痛，並且讓他不得已展開非核化程序來止血，不過這些有限軍事打擊並不會造成朝鮮半島引發規模更大的戰爭行動。

在有限軍事打擊背後的思考邏輯，是一旦北韓取得以核武襲擊美國本土的能力後，後果將難以遏制——因為平壤政權難以捉摸、經濟上孤立、更在2017年以化學武器資助敘利亞攻擊其國

內人民。該論述認為，如果金正恩能夠打擊美國本土，那麼華府將無法防止核子擴散或是核子勒索。一次打擊就可構成立即、果斷的行動，來防止那樣的結果，這也將展現美國動用所有方案阻止北韓核武計畫的能力和意願，這個訊息將毫無疑問會在亞太區域產生共鳴。

但此邏輯是有瑕疵的，如果金正恩擁有能打擊美國本土的核武就使他難以遏制，那麼為何美國一次有限軍事打擊就能使他不以相同方式回敬？金正恩若真的對此做出了軍事回應，又考量到他才剛證明自己並不能清楚理智的去理解示警和威懾之意義，那麼美國要如何阻止衝突升高的危機？

有些美國人認為這是值得冒的風險，因為人們死在「那邊」要好過死在本土，那也是受到誤導的觀點。在任何一天，都有23萬美國人住在南韓，另外也有9萬左右待在日本，要撤離所有人幾乎是不可能的。歷史上美國人最大規模的撤離行動，是1975年從西貢撤離的6萬多人。從南韓撤離將會極端困難，就算國務院在南韓增加三倍人數的領事官，在撤離過程中也可能要耗時數月。此外，由於北韓的飛彈威脅，朝鮮半島南方和東方的正常後送點將無法在戰爭狀況下使用，這也意味著經由中國大陸將是唯一的撤離出口，但在危機當中，朝鮮半島周遭的航路上亦將堵塞著上百萬尋求離開的中國大陸人。

在北韓如降雨般的砲火下，該區域的美國公民極可能到戰爭結束為止都必須待在原處。儘管在日本的那些人或許可受到美國飛彈防禦系統的安全防護，但在南韓的美國人可就沒那麼幸運了。

大家要知道：發動預防性打擊，總統將會使相當於辛辛那提(Cincinnati)或匹茲堡(Pittsburgh)的美國人口數身陷危境，遑論還有數百萬的南韓人和日本人，而所有這些慘況都是基於一個未經證實的假定事項，一個難以遏制且無法捉摸的獨裁者，會屈服於美國的力量展示。

有些人可能認為，預防性打擊如能維持第二次世界大戰以後的長期區域和國際秩序，美國人是值得拿傷亡、甚至不惜拿朝鮮半島戰火蔓延來冒險，但上述這項提議是極有問題的。軍事打擊僅能遲滯、而無法終止金正恩的飛彈與核子計畫。而華府並不知道北韓所有核子設施的位置，就算知道，許多設施也都深藏於地底之下、且地處山邊，即使是美軍大型的「碉堡剋星炸彈」(bunker buster)也無法觸及。再者，有限軍事打擊並不能遏止核子擴散的威脅。實際上，它只會使關係惡化而已，還會將金正恩政權本來僅用來賺錢的工具，轉變成一股供各個行為者報復美國的力量。

此一戰略亦有分崩離析的風險，特別是川普政府提出極限施壓政策後所凝聚的志同道合之士，而單邊軍事攻擊將削弱耗盡迄今北韓在外匯存底上的成就，而北韓也是靠它才得以建構核武計畫。最後，一次軍事打擊也有可能傷害到美國最重要的盟邦，日本與南韓都堅持美國在考慮採取軍事打擊前必須先與兩國共同商議。單打獨鬥雖然永遠是一個選項，但如此做，將導致美國與同盟國的關係產生罅隙，雖然未到決裂程度，卻更不利川普曾宣布要強化同盟關係以對抗崛起中共的策略。

基本上，川普無法以預防性軍事打擊來解決北



韓的核武問題，這是曾在民主黨與共和黨政府服務的前情報圈、國家安全會議、國務院及國防部人士廣泛認同的評估。正如川普前首席策略師巴農(Steve Bannon)在一次訪談中曾說道：

「直到有人能解決這部分的平衡關係，才能讓我相信首爾的上千萬人不會在最初30分鐘內死亡……這種局面並無軍事解決方案，他們吃定我們了。」

多項不利選擇中的上等之選

未來，華府應當以川普所倡議的極限施壓政策為基礎，將談判手段納入主要的亞太區域戰略之中，並放棄軍事打擊選項，支持美國盟邦透過緊密合作來強化區域嚇阻和反核子擴散的新作為。這樣的一套戰略就有如有限軍事打擊一樣，不必付出代價就可提供相同的潛在利益，如果若川金會失敗了，這也能使兩國不致立即開戰。

而中共和俄國不會喜歡這種作法，但從它們的角度來看，美國和北韓在「中」俄周遭採取有限軍事打擊總比兩國以核子互擊還要好得多。此外，很少國家

——包括中共在內——會對北韓擁核所造成的擴散風險而感到自在。實際上，依照此套戰略，中共和俄國也許會決定參與反核子擴散作為，甚或建立長期的多邊安全機制。

國際社會中有些人擔憂中共和北韓可能將防止核子擴散的禁運等特定行動誣陷為戰爭行為。要反駁此事，美國及其盟邦應當盡其所能，就下次的北韓進行挑釁或核子擴散時，透過聯合國安理會決議，為行動尋求合法之授權。

鴿派或許認為此一戰略會使平壤產生不安全感，將使該政權更有追求武器的正當理由。這些人士可能覺得更好的備選方案，應該是在外交上唸著聖母保佑(Hail Mary)，並期望對方回心轉意——正如川普很可能做的——像在朝鮮半島宣布和平、並將美軍撤離南韓。在經過一段漫長的時間後，一紙和平協定簽訂是有可能的，但首先須改變當前現況。平壤政權追求搭載核彈頭的洲際彈道飛彈，已成為美國本土與亞太盟國的新威脅，而這是必須要先處理的。制裁手段的壓力必須保持，

但這不表示形塑北韓行為已沒有微妙的處置空間。美國的制裁行動如能審慎地處理，或許能在針對平壤政權的同時，還可為一般人民的市場開發、資訊分發，以及人道援助等預留生存空間。不過，單純期望卻不對北韓的非核化採取真正行動，這對電視收視率或許很有效，但也會讓金正恩得到其心中所望(使用核武器的認可)，卻使美國除了空洞承諾之外，其他均一無所得。

最後，評論者或許會認為一套全面威懾的戰略只會耗費太多時間，而在持續核子衝刺之下，時間只會讓北韓有機可乘。此批判並非無地放矢；近數十年來，敏感的歷史和國內議題阻礙了日本與南韓的軍事合作，從而妨礙了美國盟邦間的防衛計畫。不過，在過去與北韓有關的危機，都會以時且迅速的方式，促成日本與南韓間的安全合作。此外，儘管努力爭取的川金會總引人注目，但它或許會使這齣戲劇轉變為更長的賽局，正如這些喜愛獨樹一格和戲劇性場面的領導人之大膽聲明一樣，須透過部屬們歷經數

週、數月，甚至數年的專注擘劃進而完整實現這些政策。美國應運用這段時間對其盟國投資、並強化自身在該區域的態勢。

美國想要跟日韓協調與培養安全合作能力是需要花費不少時間的，就長期而言，這會使美國處於較佳的態勢。如何分辨戰略和戰術是很重要的，短期的戰術回應是一直有可能發生的，但欠缺戰略的戰術將可使人誤入歧途。如同美國前國防部副部長何慕禮(John Hamre)曾說過，近期美國宣稱「時機已到」，如果目的只是在對北韓施壓，反而只會使華府更陷入絕境，而且在壓力下執行威脅性的軍事攻擊，這對發展一套勾勒美國在任何談判前中後期間，所做的戰略作為相形之下並無任何助益。

美國處在多種不利方案處境之中，沒有任何計畫是完美的，但有些計畫顯然會較其他好一些。

而非核化外交中的全面威懾戰略可大幅增加對北韓壓力，也可鞏固美國在亞洲的盟邦，去對抗不只來自北韓、還有來自中共的威脅，以及增加北京資助金正恩政權的成本。這不會因預防性軍事打擊而危及數十萬美國人的生命，而這也會使華府做好成功的準備、但也準備好面對失敗的方式，以強化美國在談判桌上的實力。

作者簡介

Victor Cha 係喬治城大學沃爾士外交學院 (Walsh School of Foreign Service at Georgetown University) 政府學教授，並擔任戰略暨國際研究中心 (CSIS) 高級顧問。

Katrin Fraser Katz 係戰略暨國際研究中心研究員，在 2007 年至 2008 年期間，她曾在美國國家安全會議擔任幕僚。

Copyright © 2018, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.



美國若能在外交政策中加入全面威懾戰略，如此一來，便可確保不會引發戰爭，並且避免美韓官兵付出寶貴生命。

(Source: Republic of Korea)