

論美國因應北韓軍事挑釁的措施： 「離岸制衡」戰略的反思

副教授 胡敏遠

提 要

- 一、長期以來美國應對朝鮮核問題，大多採取「離岸制衡」策略；藉由南韓及「美韓軍事聯盟」為代理人向北韓進行嚇阻與施壓。美國「離岸平衡」策略能否解決北韓無核化問題，此策略正面臨重新調整的考量。
- 二、為解決北韓的核武危機，美、朝之間經過了無數次的會談、協商，以及簽訂數次協議等過程，最終都因美、朝之間缺乏信任而破裂，致使美國與北韓的關係愈益惡劣。
- 三、美國「離岸平衡」的手段大多聚焦於以軍事為後盾的嚇阻方式，制止或預防戰爭爆發，以期保護美國及南韓的安全利益免遭侵犯，進而獲取須透過戰爭方式方能得到的利益。然而，美國軍事的可信度不斷遭到質疑，讓軍事嚇阻的效能大打折扣。
- 四、美國「離岸制衡」策略可以朝向以多元手段作為與區域國家協商的手段。藉由美國政治的影響力、在亞太地區可恃的駐軍力量，並投入更多的時間、注意力及資源，較能重建美國對朝鮮半島安全問題的主導力。

關鍵字：北韓、軍事挑釁、核子武器、離岸制衡、核武

前 言

北韓核武發展的安全問題，無論從傳統安全領域帶來的核戰爭或核擴散，或是非傳統安全領域可能造成的核廢料對環境的污染，還是讓核武器輸出造成大規模威脅性武器的氾濫，都可能造成區域或全球的巨大災難。¹為了降低北韓的核武發

展，東北亞地區的周邊國家歷經數十年努力，仍無法制止北韓的核武發展。2017年底，北韓實施第六次核武試爆完畢後，宣稱已實現核武大國的目標。²北韓核武問題也隨之成為全球各大國(美國、中國大陸、…)與北韓外交博弈的新階段。此期間，美朝、中朝及兩韓領袖分別於2018-2019年間，舉行過數次高峰會議，朝鮮

1 余瀟楓、陳佳，〈非傳統安全視角下的核安全與中國核安全維護〉，《湖南師範大學社會科學學報》，2019年第9期，頁19。

2 〈國際能源署：北韓核武能力提昇〉，《自由時報》，〈<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1087905>〉，檢索日期：2021年10月26日。

「無核化」問題的解決之道與兩韓軍事衝突的處理，遂變成國際安全的重要議程。

2020年以來，美國因應北韓軍事挑釁，一方面仍維持2018年以來的經濟制裁，而在政治與軍事上則採取「冷處理」方式；刻意降低北韓軍事威脅的敏感度。反之，北韓則不斷的以短程導彈試射方式，意圖挑起美國與周邊國家的緊張情勢。

2021年10月21日正值美、日、韓召開年度情報高峰會議之際，北韓又以潛艦向東海地區發射了一枚飛行高度達60公里、距離為450公里的潛射導彈。³為此，美國緊急要求聯合國安理會(United Nations Security Council)召開會議，目的是要求國際社會對北韓的軍事挑釁發出警告，以阻止北韓對區域帶來的威脅。⁴國際間普遍認為，北韓遂行潛射飛彈的戰略舉措仍為政治語言。因為自2019年7月以後，美國已經許久不太理睬北韓導彈試射的威脅，也輕忽北韓要求復談的意圖，北韓藉由潛射飛彈的試射，以刺激美國儘速恢復談判，共同商議「朝鮮無核化」的安全問題，同時也可藉「此」干預即將到來的南韓總統大選。相對的，美國長期以來應對朝鮮核問題，一貫地採取「離岸制衡」(offshore balancer)的策略，藉由美韓軍事聯盟為平台向北韓進行嚇

阻(deterrence)與施壓。美國「離岸平衡」策略能否解決北韓無核化問題，「離岸制衡」的措施正面臨著重新調整的戰略考量。基此，本文研究目的有三：首先，研析北韓核武與潛射導彈試射的緣由與目的；其次，對美國反制北韓-「離岸制衡」策略的剖析與反思；最後，探討美國「離岸制衡」策略的精進作法，以期對當前朝鮮核安全問題有新的認識。

北韓研發核武與洲際導彈的緣由

北韓的核武發展歷經30多年的隱密發展，至本世紀第二個十年已達成功階段，東北亞地區也因此成為全球最不安全的地區。伴隨著核武發展，北韓的導彈研發也從陸基型的洲際導彈，朝向可裝射核彈頭的潛射型洲際導彈的發展，北韓的軍事威脅又邁向另一個新的里程碑。

一、冷戰結束以來北韓核武發展的概況

冷戰結束後，國際體系的權力結構成為「一超(美國)多極」的世界體系。朝鮮半島的安全情勢也隨著美國單極霸權的權力行使，區域的權力結構出現新的變化。美國視朝鮮半島為鞏固其在東北亞勢力的堡壘，日本成為美國在東亞地區最主要的代理人。中國大陸儼然取代了蘇聯的地位，成為北韓的最大靠山。⁵中國大陸

3 〈北韓疑試射潛射飛彈 正值美日韓情報首腦首爾開會〉，《聯合新聞網》，2021年10月19日，<https://udn.com/news/story/6809/5828933>，檢索日期：2021年10月29日。

4 "US Urges North Korea to Halt Missile Test 'Provocations'," VOA, October 20, 2021, <https://www.voanews.com/a/us-urges-north-korea-to-halt-missile-test-provocations-/6279405.html>。檢索日期：2021年10月26日。

5 於下頁。

經濟不斷崛起後，在經濟上可藉由支持達到控制北韓的重要國家，中國大陸並以此作為與美國權力競爭的籌碼，南、北韓的衝突與博弈演變為美、中權力競爭的新戰場。相對的，北韓為能周旋於大國之間，隱密地研發核子武器，至上個世紀結束以前，北韓核彈研發已具雛形。⁶北韓持續研發核武研發，成為區域最易爆發戰爭的不定時炸彈。

為解決北韓的核武危機，美、朝之間進行了無數次的會談、協商，簽訂協議等過程，最終都在美、朝之間缺乏信任而破裂，致使美、朝的關係持續惡化。⁷2002年10月，美國情報部門發現朝鮮秘密的進行核彈開發，在美國掌握了朝鮮在國際市場上進行核武器的技術和設備的交易證據，公布了朝鮮與巴基斯坦秘密核

交易的事實。⁸小布希政府認為朝鮮背棄1994年雙方簽訂的《朝美核框架協定》(DPRK-U.S. Nuclear Agreed Framework)，宣布終結雙邊談判。⁹朝鮮認為美國也沒有履行框架協定中的全部承諾。2003年1月，平壤宣布退出《全面禁止核武試驗條約》(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, CTBT)，北韓核子武器發展也已具初步規模，間接地也引發了2003-2004年第二次朝核危機的發生。¹⁰區域國家為避免北韓核武器日益成熟所造成的威脅，建請聯合國對北韓進行核武限制。

2003年以後，中、美、日、俄等大國為和平解決北韓的核武危機，遂建構多邊協商機制-「六方會談」(six-party talks)¹¹的國際談判。2003年8月至2007年9月之間，「六方會談」在北京共實施了六

5 有關1990年代及2000年代中國大陸與北韓的關係及相關評論。參閱：Scott Snyder, *China's Rise and the Two Koreas* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2009), chap5.

6 1980年代末期北韓在寧邊建造第二座反應爐，這個5,000萬瓦的研究反應爐於每年可生產約700公斤的鈾，有潛力足以每年製造一到兩枚核子武器。北韓的核武問題立即成為聯合國必須處理的安全問題。金祥波，〈朝鮮對外戰略史研究〉（北京：中國社會科學出版社，2012年7月），頁105-106。

7 1994年美、朝雖簽訂「框架協議」，美國允諾對朝鮮提供了大量的糧食與能源，但拒絕解除對朝鮮的經濟制裁。朝鮮也開始懷疑美國的意圖；希望藉由經濟制裁使朝鮮快速解體，從而吞併整個朝鮮半島。因此，在1998年朝鮮試射導彈，美國在向朝施壓的同時日韓兩國協調推動旨在分階段限制朝鮮的核武發展的建議，美朝「框架協議」最終破裂。

8 David Sanger and James Dao, "A Nuclear North Korea: Intelligence; U.S. Says Pakistan Gave Technology to North Korea," *The New York Times*, October 18, 2002, <<http://www.nytimes.com/2002/10/18/world/nuclear-north-korea-intelligence-us-says-pakistan-gave-technologynorth-korea.htm>>. 檢索日期：2021年10月27日。

9 喬治·沃克爾·布希(George Walker Bush)，〈抉擇時刻喬治·沃克·布希自傳〉（北京：中信出版社，2011年），第396頁。

10 朱松柏，〈朝鮮半島核武危機〉，〈問題與研究〉，第33卷第7期，民國83年7月，頁5。

11 「六方會談」是指由中國、北韓、日本、南韓、俄羅斯、美國六國共同參與的旨在解決北韓核問題的一系列談判。詳閱，傅瑩，「傅瑩撰文：朝核問題的歷史演進與前景展望」，〈中國新聞網〉，<<http://money.163.com/17/0501/23/CJCUSPMI002580S6.html>>，檢索日期：2021年10月27日。

輪，卻無法限制北韓發展核武的要求，至2008年北韓退出「六方會談」，北韓核武問題不僅未獲解決，其核武能力已發展到美國或聯合國都難以控制的狀態。2011年底金正恩繼任北韓領導人後，北韓對導彈性能的研發與核武試爆頻率都較往年更為頻繁與快速。平壤分別於2012、2015、2016年實施了三次的核試爆。洲際導彈的試射頻率更遠甚於金正日時期。至2016年，國際間普遍認為北韓的「核武」與「遠程洲際導彈」的發展已接近成功階段。2017年9月平壤又實施了第六次核試爆。同年11月成功試射火星-15型洲際飛彈後，平壤對外宣稱已成為擁核大國，並擁有核彈小型化裝置於洲際導彈的技術。

依據聯合國國際原子能源總署(International Atomic Energy Agency, IAEA)署長天野之彌的估計，北韓的核彈開發技術已接近成熟，其鈾濃縮設施已經增加了一倍，估計可製造25-50枚。根據南韓國防部於2017年1月的推測，北韓鈾元素的擁有量，約能製造十枚核彈頭。¹²美國情報機構估計在北韓的核彈庫，有超過60枚以上的核彈。¹³由於北韓的洲際導彈在其核武發展的配合下，已開發出射程能達6,000公里的洲際導彈，對美國的國家安全構成嚴重威脅。

二、北韓核武發展的目的

(一)嚴防美國入侵確保國家安全

朝鮮半島的無核政策始終是美國最關心的問題。美國為達成朝鮮半島無核化的目標，主張南韓當局利用美韓軍事同盟為平台，擴大區域有關無核化的安全事務參與，並希望能提高包含日本在內之主要區域國家的軍事與安全合作。¹⁴美國的目標有二；防止核子武器及大規模毀滅性武器的擴散；擴大美國的同盟力量以增強美國在此之影響力。

金正恩為維繫金氏王朝能繼續統治北韓，對美韓聯軍的威脅，加重一切手段以因應外力的威脅，平壤當局經常以「核」、「彈」作為恐嚇美國與南韓，確保其政權之鞏固。可見，北韓出於國家安全可能遭外力侵犯的顧慮下。北韓不顧國際社會警告，仍會進行核武試驗與導彈試射，這對全球核不擴散條約造成重大挑戰，卻可能讓朝鮮半島演變為非對稱性質的「準核武戰爭」。¹⁵

(二)維護北韓政權統治的合法性

平壤不斷加速發展洲際導彈的射程與核武試爆的威力，為原本不安的東北亞地區，帶來更巨大威脅。金正恩之所以狂傲不受國際約束，主要是為鞏固本身政權，使其金氏王朝能永續經營。¹⁶金氏王

12 〈國際能源署：北韓核武能力提昇〉，《自由時報》，〈<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1087905>〉，檢索日期：2021年10月27日。

13 Scott D. Sagan, "The Korean Missile Crisis," p. 73.

14 〈美國亞太地區兵力部署戰略析評〉，《美國戰略暨國際研究中心》，前引文。

15 劉江永，〈朝鮮半島局勢與東北亞可持續安全〉，《東北亞論壇》(北京)，2016年第3期，頁6。

16 於下頁。

朝為達成永續執政的目標，其戰略作為包括：爭取國際認同其為核武國家，維持有效的嚇阻能力，以及在北韓控制下的朝鮮半島再統一，以此合理化人民對金氏政權的效忠與犧牲。¹⁷北韓各代領導人都將上述目標視為可恃的嚇阻能力。由此可知，平壤政權的合法性是將核武發展與彈道飛彈的發展聯為一體。¹⁸簡言之，北韓的核武發展計畫實際上與金氏政權的鞏固緊密相連。¹⁹

(三)增加與大國談判籌碼

北韓運用「核武」發展，作為與列強國家進行外交談判的籌碼，已成為東北亞區域穩定與否的重要關鍵。平壤對於周邊國家有關北韓核武問題的意題非常明瞭。例如，中國大陸在朝鮮半島的利益及風險都相對明瞭。北韓認為北京政府有義務提供北韓經濟援助，並保護北韓政權的鞏固，因為可增加中國大陸與美國談判的籌碼。雖然，中國大陸對待北韓核武發展的作法深感不滿，但中國大陸無法以強勢手段逼其放棄核武試爆。相對的，中國大

陸則是以「胡蘿蔔與棍棒」的兩手策略以控制北韓，北韓則以核武試爆來掐住中國大陸的咽喉。

從北韓與美國的博弈的角度而論，當前北韓對美／日或美／韓的軍事威脅，似乎愈來愈不在意。因為戰爭所帶來的災難性風險，美國、日本、南韓能承擔風險的意願極低。美國能否有效控制北韓發展核武發展，其關鍵仍在於北韓是否完全願意配合美國的外交作為。相對的，北韓則以此可作為直接與美國談判的重要手段。

三、北韓導彈與「潛射飛彈」發展概況

(一)導彈與潛射飛彈發展的緣由與能力

1.導彈能力

北韓的發彈發展已歷經數十年，從早期自埃及獲得飛毛腿飛彈技術開始，首批短程導彈是在1976年建構而來。1984年北韓打造稱作「火星」(Hwaseong)的中程飛彈，估計這些飛彈最大射程約1,000公里，可搭載傳統、化學和可能還有生物彈頭。接著再由火星／飛毛腿飛彈升級後

16 〈朝鮮產經新聞〉，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/1110115/kor11101512010002-n3.htm>。轉引自，劉德海，〈變遷中的朝鮮半島新戰略情勢〉，《戰略與評估》，第3卷第1期，2012年(春季)，頁13。

17 Office of the Secretary of Defense, "Military And Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea," National Defense Authorization Act(2012), https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Report_to_Congress_on_Military_and_Security_Developments_Involving_the_DPRK.pdf, 檢索日期：2021年10月31日。

18 James J. Przystup, 黃文啟譯，〈北韓問題的挑戰、利益與政策〉(North Korea: Challenge, Interests, and Policy)，《國防譯粹》，第37卷第4期，2010年4月，頁96。

19 Dirk K Nanto, Mark E. Manyin, Kerry Dumbaugh, 歐冠宇譯，〈中國大陸與北韓的關係〉(China-North Korea Relations)，《國防譯粹》，第37卷第8期，2010年8月，頁10。

的蘆洞(又稱火星-7型飛彈，Hwaseong-7)射程擴大到1,300公里。2012年以來，北韓公開展示過兩款洲際彈道飛彈KN-08和KN-14舞水端飛彈。據信三段式KN-08射程達1萬1,500公里左右，可從改裝卡車後部發射。KN-14似乎是二段式飛彈，射程可能達約1萬公里。在發展出舞水端飛彈後，北韓也不斷研發可攜帶核彈頭的飛彈。舞水端飛彈最近一次試射在2016年。²⁰

2017年11月北韓試射火星-15型洲際導彈後，宣稱可將核彈頭小型化並將其裝置在該型洲際導彈上，範圍可涵蓋美國全境。²¹美國飛彈專家估計大約仍須1-3年的時間，北韓才有可能實現上述目標。

2. 潛射發彈能力

2015年北韓向日本海隱密地發射了一枚潛射飛彈，當時裝載飛彈的載台為北韓海軍僅有的一艘潛艦-「新浦級鯊魚潛艦」，該艦為2,000噸級柴電彈道飛彈潛艦，航行距離約為1,500浬，且僅能攜帶火星-2型導彈兩枚。該型潛艦的性能不算先進，只能行駛到南韓東方或日本海，以偷襲方式發射1-2枚短程彈道核武。雖然，該型潛艦與導彈的命中精度不高，破

壞威力也不強，卻能對美日在東北亞的軍事部署產生重大影響。2016年8月北韓宣布試射可由潛艇發射的「北極星」飛彈，是枚「地對地中長程彈道飛彈」改裝至潛艦發射台上。

為了能增強潛射飛彈的威脅能力，北韓自2016年起在新浦造船廠建造一棟長190多公尺、寬36公尺的密閉式大型建築，將一艘1,800噸重的羅密歐級潛艦，改造成一艘3,000噸級的潛艦，艦長80公尺、艦寬(直徑)7公尺，可以搭載3枚潛射彈道飛彈。根據北韓過去安排武器試驗的習慣，北韓試射潛射飛彈，意味下一步可能是試射洲際飛彈。²²

(二)2021年試射「潛射飛彈」的目的

北韓極度不滿意美國自2017年以來對北韓長期的經濟制裁，讓北韓的經濟陷入極度窘境，尤其不滿意美國自2019年以來長期延宕與朝鮮的談判及對話。雖然，美國北韓特使金星容(Sung Kim)於今年10月18日曾表示美國對北韓並無敵意，希望在無條件情況下與北韓進行會談，但北韓仍對美國沒有信心並在北韓特使講話完後數小時後就發射了潛射飛彈。²³北韓的目的即是要提高區域的緊張情勢，以逼迫美

20 〈北韓飛彈發展史〉，《中央廣播電台》，2017年7月29日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/359668>，檢索日期：2021年10月28日。

21 Missile Defense Advocacy Alliance, "North Korea," MDAA, March 2019, <http://missiledefenseadvocacy.org/missile-threat-and-proliferation/todays-missile-threat/north-korea/>，檢索日期：2021年10月28日。

22 北韓試射潛射飛彈彈頭小且可變軌〉，《聯合新聞網》，2021年10月21日，<https://udn.com/news/story/6809/5831683>。檢索日期：2021年10月28日。

23 〈北韓疑試射潛射飛彈 正值美日韓情報首腦首爾開會〉，《聯合新聞網》，2021年10月19日，<https://udn.com/news/story/6809/5828933>，檢索日期：2021年10月29日。

國與北韓進行直接談判，解決北韓的經濟困境。

潛射飛彈算是國家級的戰略性武器，雖然北韓的潛艇為舊型且續航能力受到限制，無法潛行至美國西部海域，且匿蹤效果也不如中、俄潛艦的水準。然而，北韓潛艦能在東北亞的海域活動，足以對美國海外基地與日本造成極大威脅。一旦，能潛行到靠近美國在太平洋的本土，其潛射飛彈又可裝置核彈，則可對關島及夏威夷造成極為嚴重傷害。毋庸置疑，北韓的軍事威脅能影響到美國本土及人民的安全時，美國必定會提高安全警戒層級，隨之會運用國際組織或聯合國作為代理人對北韓的軍事挑釁進行干預。

美國反制北韓的手段——「離岸制衡」策略的反思

美國對北韓的大戰略是採取「離岸制衡」的策略，「離岸制衡」的理則又是出之於國際關係理論中攻勢現實主義(offensive realism)的理則，要瞭解美國對北韓大戰略的目的與手段，實有必要釐清攻勢現實主義的若干觀點，才能得知其運用並對付北韓核武發展，是否得宜。

一、「離岸制衡」的理則

攻勢現實主義的代表著作為美國學者米爾斯海默(John Mearsheimer)的《大國政治悲劇》(The Tragedy of Great Power Politics)，攻勢去現實主義又是繼承現實主義(Realism)與新現實主義(Neo-realism)的觀點，該理論的基本的假設有以下五點：第一，國際體系為無政府狀態(Anarchy)；第二，大國具備用於侵略的強大軍事力量；第三，任何國家均永遠無法掌握他國之意圖(Intention)；第四，生存仍為大國的首要目標；第五，大國仍為理性行為者，會依成本與效益的算計能力進行分析與評估。²⁴

藉由以上五項假設事項，米爾斯海默發展出攻勢現實主義的重要觀點：

- 一、國際政治即是大國政治：無論是區域級或世界級的大國，其最終理想是要成為世界上唯一或地區霸權。米氏認為唯有成為霸權之後，國家才會滿足現況。²⁵因此，任何大國會抓住任何機會成為體系中的霸主，以確保在該地區內無任何的挑戰者。
- 二、權力分配決定大國政治的意圖：米爾斯海默認為在國際體系的約束下，國家最初的動機是防禦性的，但國際體系的結構會迫使國家去作進攻性思

24 洪謙德，《全球化下的國際關係新論》(台北：楊智出版社，2011年5月)，頁147。

25 米爾斯海默攻勢現實主義會特別強調通過權衡擴張行為的得失大小，以決定自己該採取何種行為，而國家的首要目標是要不斷獲取權力，才能改變現有的權力結構。John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, (New York & London: W.W. Norton & company, 2001), P.5

26 John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, vol. 19, (May 1994), p.32-35.

考，有時則是採取進攻性的行動。²⁶因為結構雖是由大國的力量分配而形成，但力量的分配則由大國的意圖來決定。²⁷

三、大國政治為「修正主義」國家間的衝突過程：米爾斯海默運用了16個國家的歷史，並以個案分析方式論述大國在追求權力的過程都是採取修正主義的角色。²⁸大國無法判定他國是否對其懷有敵意或者是否一定會對其進攻，為了自己的安全與生存大國必須是一個修正主義國家，而且必須具備一定的進攻能力，才能使國家保有能生存的策略。²⁹

四、大國的政治意圖在遏止另一個區域強權：強權國家追求霸權事業的永續經營，等同於追求權力的極大化，也等同於追求軍事實力的極大化。所以米

爾斯海默認為每個國家最主要的目標就是最大化地擁有權力，以遏制區域另一個強權的出現。³⁰

五、大國採取「離岸制衡者」的策略與功能：米爾斯海默認為一個大國可以征服它從陸地上能到達的相鄰地區，但是絕對不可能獲得全球霸權。大國為了能在許多地區都成為霸權者，「離岸制衡者」的角色扮演遂成為作為霸權國的最佳策略選擇。³¹因為，霸權國家要維持在地區的優勢必須得先防範地區其他霸權的出現，而最佳的辦法就是在當地扶植另一國家使之成為「責任承擔者」，自己則充當「離岸制衡者」。

「離岸制衡」策略是依據上述前四項理則，推衍出來的因果論述，它是「權力平衡」運用的重要法則，也是大國維持

27 在米爾斯海默看來，華爾茲(Kenneth Waltz)的結構現實主義則過分保守因為國際政治幾乎沒有維持現狀的國家，因為國際體系即以犧牲對手以獲得權力，當重要機會出現時大國就會抓住機會，而大國最終之目標就是成為體系中的霸權。John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, P.21.

28 John Mearsheimer以日本(1868-1945)、義大利(1861-1943)、德國(1862-1945)、蘇聯(1917-1991)、威廉德國(1890-1914)、納粹德國(1933-1941)、美國的核政策、蘇聯的核政策、美國的崛起(1800-1900)、美國與歐洲(1900-1990)、美國與東北亞(1900-1990)、英國大戰略(1792-1990)、法國(1789-1815)、俾斯麥的普魯士(1862-1870)、冷戰(1945-1990)、近代歐洲的大國戰爭(1792-1990)等18個戰爭。說明大國在追求權力的過程都是修正主義國家。See, John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, chap 6,7,8,9.

29 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.32.

30 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.2.

31 米爾斯海默認為平衡者在未獲得絕對優勢前，他的作為是強勢及具有進攻性質，例如20世紀前的美國是擴張性的、革命性的，之後的是和平性的，因為美國已完成西部的開發，成為具有兩洋的大國。他甚至大膽判斷，美國在21世紀將會減少在歐洲和東亞地區的駐軍，試圖將上述地區交給其他大國(美國的盟邦)去抵抗區域內的威脅。一旦這種作為失效，美國將會使用軍事力量去消除威脅。John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.140, pp.236-238.

32 於下頁。

霸權的重要手段。³²冷戰以來，美國在東亞地區霸權事業的維持就是靠著「離岸制衡」的策略；建構美日軍事聯盟並以日本作為牽制蘇聯及中國大陸的代理人；建立美韓軍事聯盟並以南韓作為約束北韓軍事擴張的代理人，美國才能在東北亞地區穩坐霸權國家的寶座。

二、美國對北韓採取「離岸制衡」手段的分析

(一)戰略嚇阻

美國對付北韓最常用的手段是採取嚇阻手段，以遏制北韓發展核武。嚇阻慣用的手段，又可分為「抵制性嚇阻」(Deterrence by Denial)和「懲罰性嚇阻」(Deterrence by Punishment)兩種。前者強調設法減少挑釁者的挑戰，降低挑釁者的攻擊所能得到的收獲，以求使敵人感到得不償失或無法達到其目的，進而放棄攻擊意圖。抵抗性嚇阻主要依靠為傳統武力，此乃核子時代之前嚇阻的傳統方式，強調實戰能力及打贏敵人來完成嚇阻目的。懲罰性嚇阻則是進入核子時代後，因核武的巨大毀滅力，才發展出的嚇阻概念，強調施予挑釁者難以忍受損害程度的懲罰報復代價，而制止其攻擊意圖，因而懲罰性嚇阻主要依靠戰略核武之能力。³³兩種手段都是美國在思考如何移除北韓核武能力，

使用何種手段較為有效。

事實上，最為安全的作法，美國會藉由美韓軍事聯盟機制及日本的同盟力量不斷嚇阻朝鮮。另外，會運用聯合國安理會的國際力量，採取軍事封鎖與經濟制裁等手段，嚇阻北韓。美國的手段仍聚焦於以軍事為後盾的嚇阻方式，其思考邏輯較類似學者謝林(Thomas Shelling)的嚇阻概念：制止或預防戰爭爆發，以期保護己方的利益免遭侵犯，或動搖對方的抵抗意志，進而奪取原本必須透過戰爭方式方能獲取的利益。³⁴很明顯的，美國善用「美韓軍事聯盟」與聯合國安理會，為實踐美國「離岸制衡」的重要代理人。

(二)經濟制裁

經濟制裁是運用國際機制與美國擁有全球金融貨幣的控制能力，以達成制裁之目標。美國對北韓經濟制裁的策略，是不斷地透過聯合國安理會(The United Nations Security Council)控告朝鮮的核、彈發展已對區域及全球帶來恐懼。例如，2005年9月19日的「六方會談聯合聲明」(Joint Statement of the Six-Party Talks)。以及安理會自2009年至2017年間分別通過了1718、1874、2087、2094號等決議案，一再要求徹底查驗北韓的去核化。³⁵秉此，美國政府不斷要求聯合國必需對北韓實施

32 John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, (July-August 2016), https://www.reddit.com/r/IRstudies/comments/4o4ex9/the_case_for_offshore_balancing_a_superior_us/, 檢索日期：2021年10月30日。

33 李明主編，《國際關係》(台北：前程出版社，2018年8月)，頁126-127。

34 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence: With a New Preface and Afterword*, p.30.

35 於下頁。

嚴厲的經濟制裁與封鎖。單單2017年安理會對北韓進行了5次決議案：3月23日的2346號；6月2日的2356號；8月5日的2371號決議案；9月11日的2375號；12月22日的2397號決議。其中，2397號決議案也是至今最嚴厲的經濟懲罰案。³⁶經濟制裁是透過具有公信力的聯合國，經由美國在全球強大的金融體系的監控，確實對北韓的經濟造成致災性的損害。

(三)聯合軍演

美國長期以來在國際環境中能維持其霸權地位，主要依據三項要素：美國同盟、無爭議的海上支配權，以及穩定未受干擾的權力平衡。³⁷聯盟機制的建立，美國可避免直接介入有爭議與衝突的區域，也可降低美國軍人的傷亡。相對的，美國可依此強化了與同盟國家的外交與軍事合作關係。聯盟體制建構的主要依據，是為反對侵略與防止其他擁有毀滅性武器的國

家對美國領土與人民安全帶來威脅。華府與全球民主國家結盟，不僅有利美國國家安全的維護，也有利於增加美國的影響力。³⁸美國在朝鮮無核化問題上，其聯盟目標是結合日本、韓國以形成美／日／韓三國的聯盟合作機制，以此作為遏制北韓的軍事挑釁，亦可牽制中國大陸對美國的挑戰。³⁹

三、反思「離岸制衡」的作為

冷戰結束以來，美國對付北韓的策略是採取「離岸制衡」的手段；以南韓為代理人並重視軍事手段的施壓。然而，美國在朝鮮半島的霸權領導，卻無法建立起與南韓的信賴關係。⁴⁰尤其，聯盟國之間的分歧意見與發展過程極具脆性，而在面對目標時各國的意見也很難達成共識，對於同盟目標的達成極為不易，聯盟機制甚至容易出現裂痕與鬆動，⁴¹間接地降低了「離岸制衡」戰略的效能，茲分析如後。

35 Office of the Secretary of Defense編，李育慈譯，〈朝鮮民主主義人民共和國之軍事與安全發展〉(Military And Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea)，第41卷第5期，頁75。

36 "List of United Nations Security Council Resolutions 2301 to 2400," <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_United_Nations_Security_Council_Resolutions_2301_to_2400>，檢索日期：2021年10月29日。

37 Mohan Malik, "China And Strategic Imbalance: 'This Is The Decade of Power Transitions In Asia'," The Diplomacy, July 14, 2014, <<http://thediplomat.com/2014/07/china-and-strategic-imbalance/>>，檢索日期：2021年11月3日。

38 胡延忠、楊宇杰主編，《空中力量與強制外交》(北京：藍天出版社，2009年10月)，頁104-105。

39 卡爾達，〈日美韓戰略鐵三角：新的威脅與合作可能性〉，《日本網》，2014年5月6日，<<https://www.nippon.com/hk/in-depth/a02702/>>，檢索日期：2021年10月30日。

40 Robert Gilpin著，楊宇光譯，《國際政治經濟學》(北京：經濟科學出版社，1989年)，頁88。

41 Alexander L. George, "Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics," The Limits of Coercive Diplomacy, 2nd (Boulder, Colorado: Westview Press, 1994), p. 273

(一)美國過分重視軍事手段忽略外交效能

軍事手段的直接使用或與南韓的軍事聯盟，經常是美國應付北韓核武威脅的利器。由於南韓的政治立場與韓國人民對北韓的民族情感，加上南韓政府或社會都不希望爆發戰爭的前提下，往往讓美國的軍事意圖受到挑戰。因此，美／韓軍演雖可不斷對朝加深施壓力度，卻更加凸顯南韓擔心可能引來戰爭的風險。

平壤政權似乎看透南韓作為美國戰爭代理人的畏怯心理，因而更加敢於進行「核」、「彈」的試驗。再者，美軍若發動「先發制人」(preemptive strike)或斬首行動之舉，若無法立即見效，勢必會給南韓帶來戰爭風險，大首爾地區的民眾首當其衝必須接受戰爭的洗禮。例如，2017年8月中，美國參謀長聯席會議主席鄧福德(Joseph Dunford)與南韓總統文在寅及國防部長宋永武在首爾會晤。鄧福德表示，若外交和經濟措施都無法達成效果，美方已做好軍事作戰的準備。⁴²然而，文在寅卻重申要以和平方式解決朝核問題，絕不能讓朝鮮戰爭再次爆發。⁴³美國若欲採取單邊方式解決朝核危機，因無法獲得南韓的同意，美軍單獨動武的風險性極高。對

此，美國以武力為後盾的嚇阻手段，無形中再次受到挫折。美國「離岸制衡」戰略的最高目標，是要在東北亞想要打造一個以美國為核心的軍事聯盟(或稱為東北亞的小北約)，它是以美日及美韓現有的軍事聯盟組織為架構，不斷的向外緣擴散。

⁴⁴然而，美國不斷要求日本及南韓須提高分攤美軍在日、韓的駐軍費用，加上日、韓之間因二戰以來存留下來的歷史仇恨，很難在美國的安排下，建構出美、日、韓三國的聯盟機制。簡言之，聯盟機制最難以達成的目標，莫過於如何形成一致的共識，日、韓作為美國的代理人以約束北韓的效果，終因信任不足出現效果不彰的結果。

(二)制裁的合法性問題

大國制裁另一國的合法性的問題，關乎受制裁國家是否違背國際規範，以及該大國是否具備遵守規範的道德標準。美國的制裁措施若能通過聯合國或國際組織的規定，較能獲得正當性與合法性的理由。然而，美國長期以來對不遵守規範的國家實施經濟制裁，會依美國的民主、人權及其他理想主義的規範與標準，對他國進行制裁的量身打造，並試圖以美國的價值為標準來改造全球的政治生態。⁴⁵

42 〈文在寅周一會美參謀首長聯席會議主席 談北韓核武威脅〉，《聯合新聞網》，2017年8月13日，〈<https://udn.com/news/story/6809/2640238>〉，檢索日期：2021年10月29日。

43 Kin Gamel, "Trump visit boosts US-South Korean ties, but differences remain," STARS and STRIPES, November 16, 2017, 〈<https://www.stripes.com/news/trump-visit-boosts-us-south-korean-ties-but-differences-remain-1.498115>〉，檢索日期：2021年10月30日。

44 中國現代國際關係研究院，《東北亞志區安全政策及安全合作構想》(北京：時事出版社，2006年)，頁25。

45 於下頁。

美國對北韓發展核武，是通過北韓違反1992年的《核不擴散條約》，採取制裁措施。相對的，美國曾經將核動力潛艦出售給英國，以及近期美國為建構美-英-澳三國軍事聯盟(Australia-UK-US, 簡稱AUKUS)，允諾出售澳洲9艘核動力潛艦，⁴⁶美國的作為似乎違背了核武器擴散的原則。為此，北韓領導人金正恩於2021年9月20日認為AUKUS帶給區域不穩定，且容易形成亞太地區新型的軍備競賽。⁴⁷對澳洲出售核子潛艦凸顯出美國的作為極為不合理；成為另一種核擴散的作法。一旦澳洲能擁有核潛艦，代表著美國已違反核不擴散條約，緊接著日本與南韓也會跟著要求美國擴大核保護，甚至讓彼等國家也能擁有核武器，美國同日韓強化延伸核威脅，間接的又會再度刺激北韓大力發展核導技術，周而復始的對峙與發展，將使得東北亞陷入漫長且無止盡的安全困境之中。⁴⁸美國以量身打造的方式訂定對北韓的經濟制裁，將愈來愈不具合法的正當性。美國運用國際機制作為「離岸制衡」的措施，其成功的關鍵仍在於強制國是否

遵守機制，同時會員國是否支持強制國的行為，而今美國出售澳洲核動力潛艦，已違反核不擴散條約，使其在制裁北韓的正當性必然會遭到國際社會的質疑。

(三)輕忽北韓國家戰略目標的自主性

北韓自1948年建政以來，其外交政策強調獨立自主的「主體思想」。該政策是北韓領導人金日成於1955年12月提出，強調「要以朝鮮革命作為『黨的思想工作的主體』，即是在政治上能獨立自主地制定和貫徹全部路線和政策，對外活動採取自主立場，行使完全的平等和自主權。北韓即是以「主體思想」的意識形態作為統一朝鮮半島的主要憑藉。為確保國家的獨立自主，北韓不顧一切手段發展核子武器，希冀全世界都承認北韓為核武國家。至今，北韓自認為已晉身為政治、意識形態及軍事等強權之列。⁴⁹

北韓的國家戰略目標包括：爭取國際認同其為核武國家，維持有效嚇阻能力，以及在北韓控制下的朝鮮半島再統一。上述目標的特殊性即是能確保金氏王朝和北韓政體的能永久存在。⁵⁰金正恩建

45 Steven Walt, "The End of Hubris: And the New Age of American Restraint," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 3, May-June, 2019, pp. 28-29.

46 Brain Harding, "Why the New U.S.-U.K.-Australia Partnership Is So Significant," *United States Institute of Peace*, <https://www.usip.org/publications/2021/09/why-new-us-uk-australia-partnership-so-significant>, 檢索日期：2021年10月30日。

47 AFP, "North Korea warns US-Australia sub deal could trigger 'nuclear arms race'," 20 September 2021, <https://www.timesofisrael.com/north-korea-warns-us-australia-sub-deal-could-trigger-nuclear-arms-race/>, 檢索日期：2021年10月26日。

48 江天嬌，〈同盟安全與防擴散-美國延伸威脅的可信度及其確保機制〉，《外交評論》，2020年第1期，頁54。

49 同註35，頁10。

50 於下頁。

國的基本方針，希望建立北韓本土的軍事國防與經濟建設，為達成上述目標平壤政府會不惜一切代價維護其獨立自主的政策與方針。面對美國一再以武力威嚇，北韓認為須具備核武才能確保國家的主體性。事實上，就連最弱小國家也不會願意對脅迫低頭，且強加只對單方有利的協定在他國身上，只會讓強國更加肆無忌憚的揮舞著霸權大棒，或是一不符合己身之利，進行反悔食言之舉。例如2018年美國退出「伊朗核武協議」，即為明顯的案例。易言之，美國「離岸制衡」策略經常疏忽北韓政治或其國民的自主性，此舉可能遭到北韓誓死不從，堅決反抗的最終效果。

四、精進「離岸制衡」戰略的策略

(一)改變軍事為主的「離岸制衡」策略

美國2018年〈核態勢評估〉(Nuclear Posture Review)報告中，認為需要對特定對手制定針對性的嚇阻手段。

「對於北韓而言，金氏政權的存活是最重要的。美國對北韓的嚇阻戰略很清楚表示，任何北韓核武攻擊美國或美國的盟友與夥伴是絕對不允許的行為，並且會導致金氏政權的終結。在任何狀況下都可能讓金氏政權使用核武且繼續存活。」⁵¹

白宮認為需要對特定的對手制定針對性的嚇阻手段，嚇阻的效能才能發揮。例如美國軍方正考慮發展微當量的核子武器，以反制一些具有威脅美國本土的修正主義國家。然而，此類武器的使用仍會受到美國國內及國際間的質疑，因為它會讓世界上擁核國家，更輕易使用手中的核子武器，核子戰爭的爆發機率也將因此大幅提升。即使美國使用微當量的小型核武作為嚇阻手段，恐難獲得國際的認同。

美軍若以傳統武力發動「先發制人」或「斬首行動」，此舉勢必會給南韓帶來戰爭風險。大首爾地區的民眾首當其衝會遭到戰爭的迫害。北韓認為美／韓軍演雖可不斷對平壤施壓，卻更加凸顯南韓擔心可能引來戰爭的災難。美國欲採取單邊方式解決朝核危機，在無法獲得南韓的同意，美軍單獨動武的風險性極高。長久以來，美國在全球為能確保在各個地區的霸權，防止其他強權想要模仿美國稱霸自己所在的區域，大多以軍事為主導的「離岸制衡」策略，遏制欲挑戰美國的修正主義國家。⁵²北韓明瞭美國如果單方面轟炸北韓，南韓可能是第一個會遭戰爭報復的受害者。⁵³美、韓都畏懼朝鮮半島爆發戰爭，以及其帶來巨大的傷亡與風險。此

50 Office of the Secretary of Defense, "Military And Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea," Annual Report to Congress, 2012, pp. 4-5.

51 美國國防部，〈核態勢評估〉，《美國國防部網站》，2018年2月，<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872889/-1/-1/1/EXECUTIVE-SUMMARY-TRANSLATION-CHINESE.PDF>，檢索日期：2021年11月2日。

52 Steven Walt, "The End of Hubris: And the New Age of American Restraint," Foreign Affairs, Vol. 98, No. 3, May-June, 2019, pp. 32-33.

53 於下頁。

點正是提供平壤敢於對美國施展「戰爭邊緣」(brinkmanship)⁵⁴的空間。北韓外交著重從區域國家獲取經濟援助，同時捍衛主權免於受到威脅。⁵⁵以軍事為後盾的嚇阻手段，似乎讓北韓看出美國不敢使用武力的弱點，間接的也造成嚇阻手段中的「可信度」(credibility)遭受到極大挑戰。以美韓聯軍為代理人的「離岸制衡」策略，美國應多增加在外交的比重，反之降低軍事的比重，此舉除可節省軍費開支，也可增加南韓與美國的信用度。

(二)多元化的「離岸制衡」

美國東北亞的策略是以維持與日本、南韓的特殊關係，藉以發揮「離岸制衡」的效用，美國的外交政策應該要像中國大陸、印度、日本、俄羅斯一樣，與區域內所有國家都維持正常的關係，甚至也包括北韓。這種多元化的外交關係，會鼓勵周邊國家彼此互相敵對有其他目的的國家，彼等國家為了爭取美國的支持而產生競爭關係，反而不是把支持美國視為理所當然之事。⁵⁶華府一旦跟中國大陸、日

本、南韓、北韓、俄羅斯都回歸正常與理性的外交關係，就會深入投注於外交、經濟及軍事面向上，美國的「離岸制衡」策略就不會單押在某一國家或特定的聯盟機制，區域中強權例如中國大陸，想在朝鮮核問題上有所發揮，美國也可視之為常的現象，只要美國不浪費投資在特定的代理人身上，仍維持全球最為開放與強大的國家，就有足夠能力在東亞地區與中國大陸或俄羅斯維持權力平衡，並會繼續跟區域其他國家共同合作解決重大的全球安全問題，例如氣候變遷、恐怖主義及網路威脅等。⁵⁷所以，「離岸制衡」的手段應從軍事面向朝向多元手段發展。

(三)多層博奕的「離岸制衡」策略

美軍在東亞地區雖保有優勢的駐軍，但在經濟與政治上的優勢已受到「中國大陸崛起」各個領域的挑戰，在此情形下美國很難再以「獨霸」或尋找直接「代理人」的作風，處理北韓的無核化問題。美國可試圖再擴充多邊互動模式，包括區域成員彼此的對話互動與溝通，來維持區

53 John Delury, "Trump and North Korea," pp. 49-50.

54 「戰爭邊緣」政策是美國首先提出的一種對外政策。1956年1月，時任美國國務卿杜勒斯(John Foster Dulles)主張美國應該「不怕走戰爭邊緣，但要學會走到戰爭邊緣，又不捲入戰爭的必要藝術」，這種主張被稱為戰爭邊緣政策。李明峻，〈北韓戰爭邊緣政策的形成與國際環境〉，《台灣國際研究季刊》，第8卷第1期，2012年春季號，頁184。

55 Office of the Secretary of Defense, "Military And Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea 2017," December 15, 2017, p. 6, FAS, <https://fas.org/irp/world/dprk/dod-2017.pdf>, 檢索日期：2021年11月2日。

56 Steven Walt, "The End of Hubris: And the New Age of American Restraint," Foreign Affairs, Vol. 98, No. 3, May-June, 2019, pp. 33-34.

57 同上註。

域穩定，降低美國擔任領導者的成本。⁵⁸尤其，美國可調整外交作為，透過多重協商方式國家，鼓勵區域國家參與國際規則的制訂，以多層次的博奕方式來取代單一型式的「離岸制衡」策略，較能確保國際秩序的合理性與正當性，並能獲得更多國家的認同。

結 論

大國採取「離岸制衡」策略必須對區域的政治生態充分理解，尤其對當事國的政治、文化及社會民情更須深入剖析，才能找出「離岸制衡」的有效手段。在朝鮮半島的核問題解決上，美國運用「離岸制衡」的代理人-南韓及美韓軍事聯盟對北韓施壓，手段上仍以軍事的極限施壓為主軸。美國軍事手段的可信度不斷遭到質疑，進而讓軍事嚇阻的可信度大打折扣。相對的，北韓不斷以核武試爆或導彈試射作為要脅美、韓的作法，也因平壤政權不敢真正使用核彈進行攻擊，致使其脅迫的效能出現遞減效用，軍事手段作為威脅對方的手段在彼此都有核武器的條件下，實際上能發揮的效果有限。

「離岸制衡」是一種卸責的策略，美國的意圖原本是充當第二線，而由南韓來執行，此舉可降低美國本身的傷亡。相對的，南韓因厭惡戰爭爆發也不願再次見到兩韓人民再次兵戎相見，致使美軍動武的意圖愈發變得不可能，美韓在軍事上的

信任程度也因此出現裂痕。美國的「離岸制衡」不應再以軍事為主軸，可以朝向以多元的多交手段作為與區域國家的協商。此種作法與之前的差異在於，華府不再需要付出過多的軍事成本，承擔南韓或日本的國防責任，也不需要試圖靠推翻北韓政權，或秘密行動或以經濟施壓來改變北韓的政治制度。美國取而代之的，是可以正常的外交手段，藉由政治的影響力、亞太地區可恃的駐軍力量，並投入更多的時間、注意力及資源，較能重建美國對朝鮮半島安全問題的主導力。華府也應重新思考並添加「離岸制衡」的多元手段，營造美國在各個領域的實力仍是值得當各個國家的榜樣，以推廣美國其所擁有的政治價值，較有利於降低北韓核武的威脅。

作者簡介

胡敏遠先生，國立政治大學東亞研究所博士，國防大學戰略與國際事務研究所副教授。



敬請
踴躍投稿