



美國因應北韓邊緣策略之困境 ：以軍事為例

作者 中華戰略學會研究員陸軍備役上校 鄭舜元

提 要

- 一、2009年當國際社會都正忙於金融海嘯及處理H1N1流感問題時，北韓繼4月發射衛星，5月進行第二次核武試爆，5天內又先後發射7枚短程飛彈，進行密集的武力展示。
- 二、朝鮮半島位於亞洲大陸的東北部，居東北亞的地理中心，具有獨特的戰略特徵，19世紀後半以來，即成為列強覬覦爭逐的焦點，牽涉的重要國家包括中共、日本、俄羅斯和美國。
- 三、北韓此時發動軍事行為，造成國際社會強烈反彈，從危機性質，如敵意的合理化、附加危機、邊緣策略等來看，北韓此一挑釁行徑應屬邊緣策略，有其戰略目的隱含其中。
- 四、北韓為爭取國際生存空間，不惜採取操縱危機，迫使國際間對其讓步，若不慎擦槍走火必引發衝突，北韓行徑對東北亞安全與和平構成嚴重威脅，其中南韓與日本衝擊最大，影響兩國未來軍備整建方向。
- 五、國際間解決衝突方式包括：說服、允諾、威脅、施惠、使用武力等，北韓軍事挑釁行為嚴重挑戰美國亞太安全戰略。美國訴諸武力以「海珊模式」發動先制攻擊，推翻其政權或摧毀核武設施，將面臨諸多困境。
- 六、北韓問題對我國的地緣戰略言，當然會對臺海安全造成影響，但就目前而言，還遠不如中共對我在政治上之主權與軍事上之國家安全的威脅。在政



治指導軍事，軍事支持政治的戰略指導原則下，我國強化國防力量不能鬆懈。

關鍵詞：無核化宣言、互不侵犯協定、核不擴散條約、協議架構、防擴散安全倡議

前言

2008年6月27日，當時北韓為了向國際社會展現其放棄核武計畫的決心，特意把其延邊核子設施的冷卻塔炸毀。2009年當國際社會都正忙於金融海嘯及處理H1N1流感問題時，北韓繼4月發射名為衛星，實為飛彈的「大浦洞二號」，方才引來聯合國譴責；5月25號又進行第二次核武試爆^①，接著5天之內又朝東部海岸先後發射7枚短程飛彈，密集的武力展示^②。北韓這次試爆威力遠勝過2006年的首次試爆，據估計威力是前者的20倍^③。北韓此時展現軍事測試行為，造成國際社會強烈反彈，是可理解與預期的。北韓自前領導人金日成與其現領導人金正日，窮兵黷武，不惜犧牲經濟與民生，一心發展軍事、鞏固政權，並藉試射飛彈、發展核武向國際勒索援助，國際社會對北韓行為並不陌生。但北韓為何選在這個時間點，操作危機，其戰略目的何在？北韓挑釁行為造成東北亞地區安全嚴重衝擊，會帶來何種影響？北韓行為更令不少人擔心和平解決朝鮮半島非核化的希望恐怕愈來愈渺茫了！美國擁有現代化軍事力量，為何不循

「海珊模式」發動先制攻擊，一舉推翻金正日政權或摧毀其核設施？美國訴諸武力會面臨何種困境？為本文研究的動機與目的。

南北韓歷史與相關天然地勢

朝鮮半島位於亞洲大陸的東北部，介於中國東北和日本間，為一狹長半島，向南延伸約1,000公里，居東北亞的地理中心，具有陸橋性質。甲午（1894年）戰爭後被迫脫離清朝而獨立，1940年淪亡，被日本併吞。二次大戰結束前，俄佔我國東北並控制朝鮮半島北緯38度以北，成立北韓共產政權。北緯38度以南，由韓人成立南韓政府。1950年前蘇俄唆使北韓共軍南犯，爆發韓戰，1953年停戰，劃定北緯38度線，將朝鮮半島一分為二，南北韓分裂以來，意識形態極端的對立，雙方鬥爭不斷。朝鮮半島獨特的戰略安全特徵，19世紀後半以來，即成為列強爭執的焦點，牽涉的重要國家包括中共、日本、俄羅斯和後來的美國，朝鮮半島不僅是四國安全利益的匯集點，在很大程度上也成為直接影響四大國之間關係的因素之一，因此受到大國的重視，將其視為必須掌握的關鍵地

註①：〈北韓二度試爆核彈並射三飛彈〉《聯合報》（臺北），民國98年5月26日，A11。

註②：〈日韓同聲譴責 籲國際加強制裁〉《中國時報》，<http://news.chinatimes.com/2009.05.26>

註③：〈美日韓怎樣應對北韓核爆〉《國際瞭望》，<http://news.chinatimes.com/2009.05.26>



區，冷戰時期這四個國家分別在此角逐其最終的利益。冷戰結束後，國際社會發生了一連串的改變，美國就其亞太利益對北韓政策經過幾次調整，雙方問題圍繞在北韓的「核問題」與「彈道飛彈問題」。

一、朝鮮半島相關天然地勢

朝鮮半島從北到南長1,000公里、寬160公里，北以鴨綠江和圖們江與中共為鄰長約1,300公里，東北端則與俄羅斯接壤長約18公里^④。南隔大韓、對馬海峽和日本相望，東臨日本海，西濱黃海。朝鮮半島80%為山脈和崎嶇山丘所覆蓋，漢江和臨江為最大型河流^⑤。

二、南、北韓國土面積與人口

南韓：面積9.9萬平方公里，人口4,900萬；北韓：面積12萬平方公里，人口2,330萬^⑥。

三、南、北韓均以農業為立國的基礎

稻米為最主要的糧食作物，可耕地只有占總面積的20%，南韓耕地面積較北韓多一倍。南韓：氣溫較高，冰期一個月，

年可兩穫，因人口多，糧食勉可自給，北韓：地勢高，緯度高，冬季寒冷，冰期達五個月，年可一穫，糧食不足自給^⑦。

北韓核武發展相關活動

1986年北韓在前蘇聯的協助下建造的核子反應爐，開始啟用，此後北韓窮兵黷武，一心發展軍事，不惜犧牲經濟與民生，有20%的經濟活動用來支撐軍費開支^⑧。1990年4月美國中央情報局（CIA）指出北韓在平壤約80公里的平安北道寧邊有一個核基地，正在研發核武，且預估在1995年之前，北韓將擁有核武^⑨。經過反覆交涉，北南雙方於1991年底，簽署了「互不侵犯協定」^⑩；南韓政府宣布南韓不存在任何核武器，也表明美國已經完全撤除其部署的核武器。南北雙方簽署「朝鮮半島無核化宣言」^⑪。北韓於1992年4月10日與國際原子能總署（IAEA）簽署《核安全協定》，同意該機構對其核設施進行檢查。1992年6月國際原子能機構

註④：維基百科，<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/?qid=1206100108899>

註⑤：維基百科，<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/?qid=1206100108899>

註⑥：The International Institute for Strategic Studies, "The Military Balance 2007-2008", (London: Oxford University Press, 2008), p 387.

註⑦：吳飛中，《外國地理圖集》（臺北：薪橋，民國96年9月），頁8。

註⑧：Joshua S. Goldstein、Jon C. Pevehouse著，歐信宏、胡祖慶譯，《國際關係》（臺北：雙葉書廊，民國96年9月2版），頁219。

註⑨：張亞中等著，《國際關係與現勢》（臺北：晶典文化，民國93年7月），頁221。

註⑩：1991年底，朝鮮北南雙方簽署了互不侵犯協定；南韓政府宣布南韓不存在任何核武器，表明美國已經完全撤除其部署的核武器，參閱《自由時報電子新聞》，<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/oct/20/today-int3.htm>

註⑪：根據1992年1月20日朝鮮和韓國共同簽署的《朝鮮半島無核化共同宣言》，朝鮮半島無核化，就是指朝鮮和韓國都不試驗、不製造、不生產、不接受、不擁有、不儲藏、不部署和不使用核武器；朝鮮和韓國也不擁有核再處理設施和鈾濃縮設施；參閱〈人民網〉，<http://world.people.com.cn/BIG5/1030.html>



對北韓進行第一次視察。但是，1992年下半年，國際原子能機構與北韓就視察問題出現摩擦。1993年3月12日，北韓第一次宣布退出《核不擴散條約》（NPT）¹²。在北韓的宣布生效之前，美國和北韓進行副部長級的談判，並於1993年6月11日達成一個聯合聲明，原則上使這次核危機得以解決，實際上，雙方仍有很多爭執。到1994年上半年，問題再次浮現。美國前總統卡特於當年6月中旬訪問北韓，改變了問題發展的方向，北韓同意凍結其核計畫，美國並同意恢復雙邊高峰會談。1994年10月21日美國和北韓就朝鮮核問題達成《協議架構》（Agreed Framework），同意就徹底解決朝鮮核問題採取逐步的互利措施。根據《協議架構》，美國要在10年內向北韓提供價值約40億美元的兩座輕水式反應爐，在第一座反應爐建成以前，每年向北韓提供50萬噸重油補償，換取北韓凍結目前的核計畫¹³。

但是，在協議達成並執行一段時間之後，協議的履行變得越來越艱難。布希政府上臺後，對朝鮮表現出強硬的姿態，並於2002年初將朝鮮與伊朗、伊拉克並列為「邪惡軸心」國家，美國《核態勢審議報告》也將北韓列為使用核武器的對象之一¹⁴。而且美國對伊拉克的軍事態勢和軍事行動也加重了北韓對美國軍事打擊的擔心。在2002年10月美國助理國務卿凱利訪問朝鮮期間，北韓承認其擁有濃縮鈾計畫¹⁵。美國方面以北韓破壞《協議架構》為理由停止重油供應，北韓隨後亦中斷了國際原子能機構對北韓核設施的安全保障。

2003年1月10日北韓再次宣布退出《核不擴散條約》（NPT）。為了挽救日益惡化的朝鮮半島核問題，從2003年夏天開始，北韓、美國、中國、韓國、俄羅斯和日本等六國，在中共斡旋下將北韓拉上談判桌，就北韓核問題進行了首輪「六方會談」¹⁶。

註¹²：自1962年起，英、法以及中共等國家相繼成功地發展核子武器，有鑑於核武的巨大毀滅性。因此，美、蘇等強權乃於1968年簽訂「禁止核武擴散條約」（NPT），日後以避免核武製造技術落入其他國家手中，而造成全球性的恐怖；參閱Joshua S. Goldstein、Jon C. Pevehouse著，歐信宏、胡祖慶譯《國際關係》，頁587。

註¹³：核子架構協議其主要內容：一、以輕水反應爐取代石墨反應爐；二、雙方關係正常化；三、嚴格遵守「禁止核子擴散條約」機制；四、促進朝鮮半島和平與安全，參閱張亞中等著，《國際關係與現勢》，頁221。

註¹⁴：《核態勢審議報告》、《美國國家安全戰略報告》等文件，分析美國面臨的威脅，提出「先發制人」的國家安全戰略，拋出核常規進攻力量、主動與被動的防禦力量、反應靈敏的國防基礎結構相結合的新「三位一體」戰略構想；在核力量的運用上列舉發動核攻擊的條件、時機和對象，從而將核力量的運用由模糊化轉向清晰化，將核威懾範圍擴大到無核國家和地區，降低核武器的使用「門檻」。參閱〈人民網〉，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49152/4060480.html>

註¹⁵：張亞中等著，《國際關係與現勢》，頁222。

註¹⁶：有關朝鮮半島核危機的六方會談，是指由朝鮮半島與周邊國家，即美國、朝鮮、中華人民共和國、俄羅斯聯邦、日本和韓國六國組成的對談組織，於2003年8月27日成立；維基百科，<http://tw.knowledge.yahoo.com>



雖然北韓在2003年和中國、日本、俄羅斯、南韓和美國展開首輪的六方會談，但北韓始終對發展核子仍舊野心勃勃，終於在2006年10月9號進行了首次的地下核子試爆，但不確定是否成功。2009年5月29日北韓在核發展歷史上又做第二次核武試爆，震驚全球。

北韓核武與飛彈發展目的與影響

當國際社會都正忙於金融海嘯及處理H1N1流感問題，以及南韓前總統盧武鉉自殺身亡第三天，北韓卻在這個時間點，以密集方式實施核試爆與試射飛彈，展現軍事武力，挑釁行徑意味濃厚，2009年6月美國總統歐巴馬訪法時，對北韓核武試爆表示「最近這兩個月的表現極度挑釁^⑪。」當聯合國安理會正忙著開會討論制裁方案，沒想到結果尚未出爐，北韓就急著對外放話。北韓挑釁行徑及對聯合國制裁案的蔑視態度，讓國際社會頭痛不已。南韓因北韓行為隔天宣布要全面參與「防擴散安全倡議」，北韓立即宣布退出停戰協議，使南北韓雙方似乎又回到戰爭狀態，北韓並揚言不惜發動戰爭^⑫。北韓這些軍事行為若從學者尼伯（Richard Ned Lebow）所提出危機性質之論述應屬操作性，有其戰略目的，相對也會對東北亞地區安全帶來嚴重衝突與影響。

一、危機的性質

學者尼伯把歷史事實作系統的分類與歸納，其將危機性質區分成三類^⑬：

(一)敵意的合理化：此類型的危機等於是製造出來的陷阱，逼迫對方出兵，然後把戰爭的責任推給對方。危機可能只是單一事件，也可能是一連串的挑釁事件，依序由挑戰國引發。早期德國首相俾斯麥引導法國走向戰爭、日本自1937年以前對中國的挑釁，以及美國在1964年製造的「東京灣事件」，均屬此一類型。

(二)附加危機：此類型的危機意指兩國的關係緊張過程中，因為失控或無意製造衝突，可是彼此本來就不和睦，危機自然形成。1898～1899年發生的美西衝突；1914年7月間的德比衝突和英德衝突；1915～1917年間的美德潛艇危機；以及1939年的前蘇聯與芬蘭危機均屬此一類型。由於當事國雙方均面對意外的情況，而且無意拖延，彼此會盡力尋求妥協。正因為如此，這一類型的事件通常會很快解決，或者處理無效，加速雙方的對抗，然後引發更大的衝突。這類事件有緊張的兩邊關係或國際情勢為背景。處於重要戰略據點或爭端地區的國家很容易發生此種危機，第二次大戰前的西歐、現在的中東即為例證。

(三)邊緣策略：此類型的危機意思，指本意不在發動戰爭，而是利用強勢的壓力迫使對方讓步。「邊緣策略」如學者喬治

註⑪：《自由時報》（臺北），民國98年6月7日，A6。

註⑫：「防擴散安全倡議」是由美國前總統布希於2003年5月所提出的，主要目的是阻止大規模殺傷性武器的轉運、追蹤可疑的國際貨物，並聯合舉行軍事演習等，加上剛剛表示要加入的南韓，到目前有95個國家宣布加入這個倡議，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.2009-05/27/>

註⑬：轉引自林碧炤，《國際政治與外交政策》（臺北：五南圖書，民國86年4月3日），頁386～387。



(Alexander George)認為誘使敵人接受己方基本目標，稱之強制外交(coercive diplomacy)。他承認危機處理困境是，一方面要盡全力保障自己最重要的利益，同時又要避免可能導致不願見到的代價及冒險。強制外交與邊緣策略往往有以玩弄戰爭作為手段，稍有不慎就挑起戰火的危機。依照歷史的經驗，邊緣策略的執行至少需要兩個條件：1.當事國面臨重大的內政或外交的威脅，該國認為利用對手國的挑戰可以解除該威脅；2.發動危機的國家有迫使對方讓步的信心。第一項條件使得當事國感受到採取政策的必要性；而第二項條件則提供了自我合理化的情況，讓決策者甘冒風險。依尼伯之研究，國際危機顯然以邊緣策略居多，法紹達危機、韓戰、古巴飛彈危機和1967年中東戰爭都是這種策略的運用。

從以上三種危機類型證明北韓核試爆與試射飛彈等軍事行為，應屬邊緣策略操縱式的危機，有其戰略意涵在其中，分析如后。

二、北韓核試與試射飛彈之戰略目的

(一)在國外

1.迫使美國與其談判

金正日自其父接掌政權後，北韓政經發展，可以用「幾近崩潰」的地步來形容。由於北韓實施國營經濟制度，且受天候與地形影響，不能生產足夠的糧食和消費物品以供應人民所需。據聯合國專門機構及國際人權組織估計，過去幾年間

北韓因饑荒而死亡的人口，高達250~350萬人，約佔全國總人口數的1/10；國際糧食機構更表示，北韓連年的饑荒，將更加嚴重，該國全年生產糧食的總量只夠養活2%的人民^⑩。1994年簽署「核子架構協議」，因美國、日本、南韓經費分攤難以擺平，又加上美國承諾供應之重油因前任總統布希在國會受阻撓而失信於北韓^⑪，使其國內經濟與民生問題更加嚴峻。北韓一直想要單獨與美國舉行「對等」談判；然而，歐巴馬上臺後，北韓向美國提出多項新要求，如應在北韓放棄核武器之前先實現建交；要求承認北韓為擁有核武的國家等^⑫。然而，歐巴馬政府為了集中精力解決金融危機，不希望增長外交及安全領域矛盾，將國際問題焦點放在阿富汗問題的解決，在北韓問題上歐巴馬政府則採「戰略忽視」，不主動進行雙邊會談，將重點擺在與其他四國的協調上。美國國務卿希拉蕊上任前也對北韓提出先廢核，後建交的態度。因此，北韓此次軍事行為不外乎迫使美國談判，讓美國不再質疑並承認北韓也是「核武擁有國」之一，同時告訴美方，北韓有能力發展長程飛彈，離製造核彈頭已經不遠。北韓以軍事實力作為談判後盾，希望能與美國平起平坐，拉高其談判地位，以利勒索更多的政治與經濟利益，用以提升金正日領導地位及解決國內糧食與經濟問題。北韓為了迫使美方進行談判，近日不惜重判美兩位記者12年勞改重刑，使得美國與北韓的關

註⑩：鄭寺音，〈砸錢搞核武餵不飽人民〉《自由電子報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/may/26/today-int1-3.htm>

註⑪：張亞中等著，《國際關係與現勢》，頁222。

註⑫：《聯合報》（臺北），民國98年5月26日，A11。



係更加緊繃²³。

2. 表達對南韓政府的不滿

自從李明博就任南韓總統以來，對北韓採取強硬態度，沒有延續前總統盧武鉉對北韓採取「懷柔政策」或是金大中總統的「陽光政策」，且還全面傾向美方。2009年3月南韓與美軍舉行聯合軍演，北韓強烈抨擊，要求立即停止軍演，甚至揚言美韓演習期間，北韓無法保證經過其領空之南韓客機安全。北韓透過國營電視臺指出：美韓聯合軍演顯示其瘋狂好戰，以及侵略北韓的野心²⁴。李明博之對北韓政策與美韓聯合軍演，均讓北韓備感威脅與不滿。因此，北韓利用盧武鉉自殺後緊繃的情勢，進行核試與連續3天飛彈試射，用以對南韓政府展現北韓已擁有核武，同時藉連續飛彈試射展示武力，表達北韓隨時準備好可以作戰的態勢。另金正日也有意收編南韓內部對北韓之溫和派勢力與盧武鉉支持者，共同來對抗與弱化李明博的權力，北韓採取強勢壓力，目的在迫使李明博讓步改弦更張，對其採取懷柔政策。

3. 傳遞對中共不滿

中共做為北韓主要，甚至可說是唯一的保護國及盟國，近年來北韓80%的燃料及1/3食糧從中共進口，這些無償援助在目前北韓經濟幾近崩潰之際，中共可說

是在幫助北韓政權撐下去²⁵。中共至今仍是唯一能有效影響北韓的國家，而美、日等國由於多少依賴中共來解決北韓危機，間接提升中共在國際社會地位與影響力。中共對北韓的要求：反對世襲；改革開放；放棄核武²⁶。中共與美、日一樣呼籲「朝鮮半島非核化」，中共這一主張主要擔心東北亞核武擴散骨牌效應，尤其日本的核武化將對中共的戰略環境造成重大的衝擊，中共當然不希望見到北韓擁有核武。但中共認為愈對北韓來硬的，只會使北韓愈躲入固執的死角，造成強烈反彈，使問題雪上加霜。因此，中共為維護北韓一貫呼籲各方冷靜，透過六方會談共同處理。然而，北韓2005年2月首度公開承認擁有核武，隔年首次地下核試爆，2009年4月北韓試射火箭，引發東亞國家緊張，聯合國譴責北韓聲明，中共卻一反過去態度，同意聯合國的決議。顯示中共對北韓試射飛彈可以不在意，但對北韓擁有與試爆核武就非常在意。因此，中共官員原定出訪北韓紛紛取消、中共國家副主席習近平、國防部長梁光烈等發言反對北韓核子發展，中共人民日報社論還用「忘恩負義」來批評北韓，中共與北韓的盟友關係面臨挑戰²⁷。雖然中共是北韓的主要外援來源，但此次北韓二次核試除向中共表示無意放棄核武，同時表達對中共的不滿與

註²³：林家群，〈北韓判美記者12年勞改重刑〉《中國時報》（臺北），民國98年5月26日，A3。

註²⁴：姜遠珍，〈韓美聯合軍演啟動 專家指朝鮮半島危機高升〉，http://news.pchome.com.tw/international/cna_business/20090309.html

註²⁵：巨克毅，《東亞戰略格局與臺海安全》（臺北：鼎茂圖書，民國95年11月1版），頁61。

註²⁶：《自由時報》（臺北），民國98年6月6日，A6。

註²⁷：〈警告北韓核試 中國決暫停交流〉《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/WORLD/BREAKINGNEWS5/4937490.shtml>



不再信任，並希望中共在其政權轉移過程中不要干涉其內政。

(二)在國內

1.穩固領導地位與威信

金正日強調思想與軍事重要性²⁸，在思想上實施「愚民政策」，在軍事方面，強調軍力之維持及加強為內外政之關鍵。《北韓勞動新聞報》刊登金正日的談話：「重視槍桿子，才能堅持重視思想，亦才能建設經濟強國，並能由我國人民自主創造幸福的生活。缺乏思想雖亦可生存，但缺乏槍桿則無法生存²⁹。」在1996年曾指出：「現在由戰略情勢來看，可說軍事優先，勞動階級次之。我之所以現在對人民軍事實施現地指導，乃因產生了是否能堅守社會主義之重大問題，能解決此一重大問題之關鍵，即在於軍事建設³⁰。」2000年又提出口號：訴求堅持建設強大國家之三大支柱為「重視思想、重視槍桿、重視科技路線³¹。」2000年在南北韓高峰會議後更談話指出，「現在之情勢轉變對我革命有利，乃是因強力之軍事優先政策所致³²。」另當國際社會還來不及擬好譴責聲明，北韓上下已經是一片歌功頌德，首都萬人體育館裡民眾高呼萬歲，電視上軍容壯盛的特別節目強力放送，用以激發軍民士氣，顯然此次軍事行為，絕非臨時起意，而是有計畫性的政治宣傳和

對外示威。從過去金正日軍事談話中即可看出，此次軍事挑釁目的在維護政權、穩固領導地位與威信。

2.為政權接續鋪路

現年67歲的金正日在近期曝光的照片中愈顯削瘦和蒼老，健康狀況不佳，去年，傳出中風，有一陣子沒出現在公眾場合。自從金正日病倒後接班問題浮上檯面，成為國內外注目焦點，在權力轉移的過程中領導核心之鬥爭也將隨之而來³³。金正日在面對國內嚴峻經濟問題與外交困境難以突破之內憂外患的壓力下，在國內親自參與北韓最高人民會議選舉，又以得票率100%，順利當選最高人民會議議員³⁴，穩定政權及強化統治權的合法性；在國外藉挑釁迫使美國談判，突破外交困境，爭取國際生存空間與政治經濟利益，以提升個人聲望，轉移人民在經濟上不滿情緒及爭取軍方強硬派支持，其目的是讓他能順利地將政權交給三個兒子其中一人。

三、北韓核試與試射飛彈之影響

北韓不顧國際反對執意發展核武作為談判後盾，爭取國際生存的空間，更不惜採取邊緣策略，本意不在發動戰爭，而是利用強勢的壓力迫使對方讓步，其行為若有不慎擦槍走火必引發衝突，對東北亞安全與和平構成嚴重威脅，其中南韓與日本

註²⁸：日本財務省，《東アジア戰略概観2001》（東京：財務省，2001年），頁117。

註²⁹：同前註。

註³⁰：日本財務省，《東アジア戰略概観2001》，頁118。

註³¹：同前註。

註³²；同註³⁰。

註³³：《星洲日報》，<http://www.sinchew.com.my/2009-02-15>

註³⁴：〈金正日參加北韓最高人民會議代議員選舉投票〉《中國網》，<http://big5.china.com.cn/international/txt/2009-03/09>



受衝擊最大，影響兩國未來軍備發展方向。

(一)在南韓方面

2006年10月9日北韓進行了首次的地下核子試爆，震驚全球。南韓民眾在首爾放火燒北韓國旗以示強烈抗議。5月25日北韓再度進行核子試爆和試射飛彈，南韓金融市場首當其衝，首爾股市一度暴跌逾6%，韓元對美元匯率貶幅超過1%，南韓民眾再度在首爾街頭焚燒金正日和預定接班的金正雲肖像，表達對北韓不滿逐漸加深³⁵。南韓總統李明博因北韓未遵守1992年朝鮮和韓國共同簽署的《朝鮮半島無核化共同宣言》及因應威脅，隔天不顧北韓警告，態度強硬的宣布要全面參與「非擴散協議」，即所謂「防擴散安全倡議」。北韓面對南韓強硬回應，其當局也立刻表示，南韓這種行為等同於「宣戰」，北韓要撕毀1953年韓戰所簽訂的停戰協議。此協議為北韓與聯合國部隊所簽訂的「停戰協議」（Armistice Agreement），因1950~1953年韓戰打了3年簽訂停戰協議而非和平協議，簡單的說戰爭尚未結束，只是暫時終止而已。如今北韓因為南韓動作退出停戰協議，雙方似乎又回到戰爭狀態，使朝鮮半島上的火藥味突然間暴增。南北韓紛紛展現強硬態度，雙方一來一往、硬來硬去，這種以牙

還牙的情形，使朝鮮半島緊張情勢進一步升高到戰爭邊緣危機當中，若有不慎擦槍走火，將危及區域安全。然而，當北韓軍事準備程度逐漸增強，南韓的輿論出現了「依靠美軍」及「核武自主」的論證³⁶，可預見的是，南韓應會利用北韓彈道飛彈與核武的威脅為契機，假民用核能之名，發展核子武力。根據南韓民間輿情調查認為「韓國也應該擁核武」的比例，高達62.7%，比5年前多了12%³⁷。另北韓第二次核試爆後，南韓《朝鮮日報》5月26日社論中公開呼籲南韓應該發展核武，該報以「不能對北韓核威脅坐視不理」為題，要求受到北韓核武器及飛彈威脅的南韓，應該發展「自衛性核嚇阻力」³⁸，因此，南韓可能因北韓軍事挑釁及人民鼓勵下，除加速研發飛彈與飛彈相關科技，力求在北韓發射飛彈之前發動先制攻擊，摧毀源頭設施，並在人民支持下發展核武，建立自衛性嚇阻力量，如此將對區域安全形勢產生重大的影響。

(二)在日本方面

朝鮮半島在地理、歷史與日本的關係密切。北韓於1993年5月朝向日本海進行飛彈試射，1998年8月31日試射「大浦洞一號」飛彈，飛越日本領空，第一節掉落在日本海，引起民眾嘩然³⁹，對北韓威脅日本的態度轉趨積極，決定應建立自己

註³⁵：《聯合報》（臺北），民國98年5月26日，A11。

註³⁶：〈政壇形成「依靠美軍」vs「核自主論」〉《朝鮮日報》，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2009/05/28.html

註³⁷：〈韓軍方人士呼籲警惕日本以朝鮮為藉口擴充軍備〉，<http://news.xinhuanet.com/mil/2009-05/09>

註³⁸：鄭寺音，〈東北亞軍備競賽？韓媒籲發展核武〉《自由時報》（臺北），民國98年5月27日，A6。

註³⁹：野木惠一，〈飛彈來襲之後果如何？〉，收錄別冊，寶島編輯部主編，《今こそ知りたい！自衛隊の実力》（東京：株式會社寶島會社，1999年），頁45~72。



的彈道飛彈防禦能力，以保護人民的生命財產^{④〇}。2001~2005年新中期防衛武力整建，提升預警與遠程偵蒐能力、強化海空及本土防空作戰能力，爭取源頭打擊能力^{④一}，並加入參與美國「戰區飛彈防禦系統」（TMD）的研發工作，加速達成飛彈防衛構想^{④二}，以防範飛彈之攻擊，達到「早期預警、快速反應、集中優勢」之目標，以應對北韓的彈道飛彈威脅^{④三}。本次北韓再次核試爆與試射飛彈，更彰顯國家安全受到嚴重威脅，日本首相麻生太郎發表嚴辭聲明，強烈譴責北韓試爆核彈，給東北亞地區帶來不安，將在安理會尋求新方式譴責北韓，國內成立危機對策機制以因應^{④四}。面對北韓飛彈威脅，日本國內對於建立「北韓先發攻擊」

的源頭打擊共識逐漸抬頭^{④五}。日本因應威脅其軍事整建方向已挑戰「和平憲法^{④六}」中，不主動攻擊以及不發展戰力等既定立場。

在核武方面，依據美日安保條約，日本的核子保護傘是由美國提供，然而，隨著北韓核武威脅加劇，日本發展核武的議題已然日益凸出。日本長期以來核武政策雖然有所謂的「無核三原則」（不製造、不引入、不持有）的框架，但民間不時出現擁核的聲浪，1993~1994年的北韓核武危機時，當時日本甚至暗示一旦北韓成功發展了核武，日本將發展自衛性核武來因應^{④七}。2006年冬，在北韓第一次核子試爆後一個月，日本官方的政策即首度表示：「憲法允許日本擁有自衛所需的最低限度

註④〇：國防部譯印，《新核武戰略及日本彈道飛彈防禦》（臺北：國防部史政編譯室，民國93年11月），頁130~131。

註④一：Kensuke Ebata, "Japan joins USA in Theater Missile Defense Research," Jane's Defense Weekly 30 (September 1998), p15; 參閱日本財務省，《東アジア戦略概観2001》，頁279; 參閱日本防衛廳，《2001防衛白皮書》（東京：財務省，平成13年），頁85~86。

註④二：Kensuke Ebata, "Japan Outlines Missile Threat from N Korea," Jane's Defense Weekly 32 (August 1999), p12; 參閱〈日本將大幅增加TMD研究費用〉《夜光新聞》，<http://latelinenews.com/cc/fanti/19465.shtml>.2001/10/09

註④三："Japan to Launch Spy Satellites," <http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/asia-pacific/newsid-208969.stm#top>; 參閱梁明，〈值得注意的日本新軍事動向〉，<http://www.google.com/chinese/2001/02/16>

註④四：《聯合報》（臺北），民國98年5月26日，A11。

註④五：辛貞，〈日本「對北韓先發攻擊」逐漸抬頭〉《朝鮮日報》，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2009/05/29; 參閱《中國時報》（臺北），民國98年5月26日，A3。

註④六：在「和平憲法」限制下，日本既定的防衛政策是除非遭受攻擊，否則不能主動發動攻擊。日本和平憲法係日本戰後於1947年正式實施的現行憲法。由於前文主張「和平主義」，憲法第9條以「放棄戰爭」、「不保持戰力」、「否認交戰權」等三大要素構成，因此又被稱為「和平憲法」；參閱《日本防衛白書》，平成20年9月25日，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2008/2008/pdf/20020103.pdf

註④七："Official says Japan will need Nuclear Arms if N. Korea Threatens", The Los Angeles Times 29 July 1993, pA4.



的核子武器^{④⑧}。」今年5月25日北韓再次挑釁，日本政府及執政自民黨原則決定重新檢視現行的「武器出口三原則」，計畫在年底防衛計畫大綱中放寬相關限制，允許日本與他國共同研發、生產武器，解除對共同研發國出口武器的限制^{④⑨}。

北韓每一次挑釁行為都考驗日本「和平憲法」，並引發「專守防衛權」^{⑤⑩}的爭議。但不論如何，在確保國家安全免於威脅的前提下，日本應會加速研發飛彈與飛彈相關科技，爭取源頭打擊能力外，並建立自衛性核武。事實上，國際間對日本早就具備製造核子武器的能力是無庸置疑的。未來日本是否會藉北韓威脅為由，提升其軍備與核武發展，就頗令人憂慮了。

北韓藉試射、試爆向國際嗆聲，意圖迫使國際社會對其讓步，其作為已經不是第一次，遭受國際間譴責是可預期的，北韓挑釁行徑影響東北亞穩定局勢，使區域面臨一大挑戰，便是核擴散危機及軍備競賽。

一個擁有長程飛彈，如今再加上核武的北韓，未來日本與南韓的反應就值得關注。在日本方面，是否能容忍其鄰近又多一個核子國家，且使其處於東亞唯一未擁有核武的國家之窘境？對於美國

的核子保護傘是否持續信任呢？日本是否為保障國家安全免於威脅而發展核武？在南韓方面，南韓以往經常也被質疑有發展核武之能力與意圖，南韓官方亦多次在其澄清未發展核武的聲明中，提到「只要日本不發展核武」的前提，這明顯暗示其將跟隨日本發展核武的可能性^{⑤⑪}。此一核武擴散骨牌效應，實為北韓一旦擁有核武之後續發展上真正令人擔憂之處，畢竟，一個核武日本強國的出現，勢必大為影響既定的東亞權力架構與戰略均勢，此情況為美國與中共所不樂見的。

北韓問題挑戰美國亞太安全戰略，若北韓問題沒有處理好的話，其他地區包括伊朗也會如法炮製，成為美國另外要面對的重要挑戰。

美軍因應危機之困境

當國家領導人面臨衝突的時候，可運用各種手段取得對自己有利的結局，一類試圖以和平方式影響對手國，另外一類政策工具是訴諸武力^{⑤⑫}。面對北韓挑釁行為，美國希望透過聯合國安理會共同以經濟制裁北韓。美國主張強化聯合國「1718號決議案」進一步凍結北韓海外資產和金融帳戶，加強搜查北韓船隻，但中國和俄

註④⑧：〈日本狡辯核武器「合法」〉《新浪網》，<http://news.sina.com.cn/w/2006-11-15/072010499701s.shtml>

註④⑨：鄭曉蘭，〈拒坐以待斃！日擬放寬禁出口武器「憲」制〉《中國時報》（臺北），民國98年5月27日，A3。

註⑤⑩：「專守防衛」：日本戰後根據憲法精神衍生的（自衛隊）防衛原則，意即僅止於自衛的最低限度防衛，除非遭受敵方攻擊，否則不能主動出擊；參閱《日本防衛白書》，平成20年9月25日，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2008/2008/pdf/20020103.pdf

註⑤⑪：巨克毅，《東亞戰略格局與臺海安全》，頁60。

註⑤⑫：Joshua S. Goldstein、Jon C. Pevehouse著，歐信宏、胡祖慶譯，《國際關係》，頁216。



羅斯不贊同，擔心強烈手段，將把北韓再度逼到核試爆，力主把北韓拉回「六方會談」的談判桌而不嚴懲^⑤。雖然，聯合國安理會5個常任理事國以及日本、南韓等7個國家對制裁北韓決議內容，最終於2009年6月10日達成共識，「對於北韓的武器出口及金融交易採取新的制裁措施，並准許各國在港口及公海檢查疑似與北韓核武及彈道飛彈有關的可疑貨物等^④」，但中共與俄羅斯等相關各國如何履行較為外界所關注，畢竟各國的國家利益不同於美國。美國在外交上無法取得各國一致貫徹聯合國決議制裁北韓，又可能面對北韓三度核試挑釁。美國亞太安全戰略嚴重受到挑戰，美國若採取第二項訴諸武力，以「海珊模式」發動先制攻擊，推翻北韓政權或摧毀核武設施，會面臨以下諸多困境。

一、軍事準備程度不同

北韓持有伊拉克所欠缺的核武，北韓總兵力約110萬，以陸軍95萬為中心，推估約有2/3部署於非軍事區附近，再加約9萬的特種部隊^⑤，受過嚴格訓練，可從事情報、破壞工作、游擊戰、攻擊軍事設施等任務，雖然北韓軍裝備老舊，但平日強化訓練與軍隊士氣，鞏固體制。採取先制攻擊絕無法於短時間內將其殲滅。另美軍由於在伊拉克和阿富汗作戰，僅剩少量地面備用部隊，美國軍事選項受限，況且國家正面臨金融海嘯當中。

二、電子情報偵蒐不易

美國擁有精密衛星偵蒐裝備，可克服地形障礙全面偵蒐北韓動態，惟面對複雜地理環境及全國多處地下軍事設施與強化隱蔽掩蔽特色的北韓，要偵蒐金正日個人行蹤與掌握核設施，受到很大的限制，難以發揮提供精確情報應有的功能。情報蒐集受到限制，將導致先制攻擊目標瞄準作業困難。就如同美軍在阿富汗追捕恐怖主謀賓拉登，雖擁有精密偵蒐設施，但面對以高原為主體且地形複雜之山區環境的阿富汗至今尚未找到一般。

三、精準打擊困難度高

即使能提供完美無缺的情蒐資料，然而運用精準武器摧毀地下裝置又談何容易，因為入口通常隱匿於險峻的溝壑邊；而終端導引鑽地炸彈和貼地飛行的巡弋飛彈，可能釀成山崩而暫時阻塞出口通道。核武則因為有類似地下岩床等地物的保護，而得以完好無損，美軍依然沒有勝算把握。

四、核子落塵危害周邊

美軍即使能提供完美無缺的情蒐資料，先制打擊也精準命中諸如冷卻系統、電力供應和寧邊的主要處理廠等之已暴露目標，也將帶來更大的災難。使用中的核子反應爐軸心，若被彈藥擊中，其所產生的外洩缺口，可使首爾於數小時內籠罩在核子放射性落塵危害中，隔天日本南部與

註③：〈歐巴馬：北韓發射火箭違反安理會1718決議案〉《中央社》，<http://n.yam.com/cna/international/200904/20090406>

註④：《自由時報》（臺北），民國98年6月13日，A8。

註⑤：The International Institute for Strategic Studies, “The Military Balance 2007-2008”, (London: Oxford University Press, 2008), p.387~398.



中共東北地區可能也遭受波及，造成人員傷亡與難以消除的後遺症⁵⁶。

五、南韓首都危險性高

根據1953年「停戰協議」劃定的一道長240公里、寬5公里幾近杳無人煙之「非軍事區」（Demilitarized Zone, DMZ），南韓首都首爾人口約1,200萬⁵⁷，離邊境的最短直線距離是40公里，面對火炮超過1萬3千門，又將所擁有2/3部隊部署於非軍事區附近的北韓，首爾及其北部都市、據點等，都在其射程範圍內，若北韓反擊將造成大量人員傷亡。

六、大量難民北竄中共

北韓北以鴨綠江和圖們江與中共為鄰，東北端則與俄羅斯為鄰。北韓的經濟受到以美國為首的西方國家封鎖多年，現今北韓的經濟、糧食以及能源等都相當缺乏，甚至因糧荒而餓死了很多人。北韓人民企圖逃往中國大陸以求生存，目前已有超過10萬的難民在中共境內⁵⁸，造成中共極度困擾。中共並不希望見到北韓政權突然瓦解，將導致北韓的難民問題更加惡化，其次俄羅斯也關注朝鮮半島的核武發展，畏懼核子擴散，但不願北韓就此崩潰。因此美國訴諸武力，必將遭到中共、俄羅斯之強烈反對。

七、海上封鎖難形成共識

海上戰力並非北韓的強項，因此在外交手段與經濟制裁無法達到預期成果，美國與南韓海軍能輕易封鎖北韓的側海，然

而後果可能無法盡如人意。例如，一道嚴加強化的封鎖線雖可使金正日原已受困的經濟承受更大壓力，並剝奪其軍事編制某些支持資源，但來自中共與俄羅斯的陸上補給路線仍可繼續，除非兩國能貫徹聯合國決議案。此外，海上封鎖戰會使美國和其他國家陷入希望避免的大型地面作戰。

八、北韓軍事可能反應

不論採取任何軍事行動之前，敵可能反應須列入考量與研判，美方對北韓採取的先制策略，北韓將以武裝部隊結合地形之利，在關鍵面向作出反應：快速竄擾於非軍事區的美國及南韓前進防衛駐軍；砲彈癱瘓首爾再出動地面部隊迅速圍困首爾，並綁架居民以促使南韓協議投降；癱瘓美國增援南韓軍備的能力；以導彈指向日本政經中心或駐日美軍基地，引發更大災難與阻止駐日美軍增援；製造難民北竄形成中、俄壓力，迫使介入。

孫子曰：「上兵伐謀，其次伐交，其次伐兵，其下攻城。」攻城之法乃為不得已。國家「權力⁵⁹」的要素在有形權力方面包括：地理、天然資源、工業能力、軍事準備的程度、人口；在無形權力方面包括：國民性格、國民士氣、外交素質、政府的素質。各國依國家權力大小，爭取符合國情的國家利益，美國對北韓的挑釁就其國家權力而言具有諸

註⁵⁶：汪莉娟，〈核爆引地震 大陸忙疏散學生〉《聯合報》（臺北），民國98年5月27日，A11。

註⁵⁷：〈擁核北韓攻南韓 先地面突襲〉《聯合報》（臺北），民國98年5月31日，A11。

註⁵⁸：巨克毅，《東亞戰略格局與臺海安全》，頁60。

註⁵⁹：「權力」指影響他人行為的能力或潛力，「能夠讓其他行為者做他不想做的事，或不做他想做的事」；參閱Joshua S. Goldstein、Jon C. Pevehouse著，歐信宏、胡祖慶譯，《國際關係》，頁58。



選項，軍事行動為其中之一。然而就北韓核試與試射飛彈屬之「邊緣策略」操縱性危機性質，就不必隨之起舞，持續以外交斡旋為最理想的應對，若發動先制攻擊企圖推翻金正日政權或清除、癱瘓核武之儲存，應屬下策，也絕對不會成功，更可能釀成重大的災難。

結語

1953年韓戰停戰，南北雙方依然對峙，北韓領導人金正日窮兵黷武，一心發展軍事，不惜犧牲國家經濟發展。近期為轉移國內焦點，企圖以試爆核武與飛彈等軍事行為，運用邊緣策略製造危機，其意不在發動戰爭，而是想利用強勢的壓力，迫使國際間對其讓步，以利談判桌上勒索更多的政治與經濟利益，鞏固其領導政權。此危機操作稍有不慎，擦槍走火，韓戰可能再度爆發或造成東北亞核武擴散效應與軍備競賽的局面。然而北韓問題仍然需要耐心處理，以免逼使產生負面的行為，畢竟，國際間解決衝突方式包含有：說服、允諾、威脅、施惠、使用武力等，採用武力應為下策，違反《聯合國憲章》第2條3款規定：「各會員國應以和平方法解決其國際爭端，以免危及國際和平、安全及正義⁶⁰。」

北韓問題對我國的地緣戰略言，當然會對臺海安全造成影響，但就目前而言，還遠不如中共對我在政治上之主權與軍事上之國家安全的威脅；然而，海峽兩岸自從馬政府上臺後關係獲得改善，可說是自1949年以來兩岸關係變化最快的一

年，這一年內共完成9項協議，兩岸經貿發展就自由貿易的角度來看，當然樂見現在的兩岸三通與經貿發展合作，有利兩岸人民，未來馬政府將繼續透過談判推動與簽訂兩岸經濟合作協議，促進我方經濟發展。但中共在主權上不承認我為政治實體，有關領土主權中共向來列為「戰略原則」，一貫採取強硬態度，其談判桌上是絕不會讓步的，只會在戰術上稍作調整。因此我方應先瞭解「在談判桌上的中共官員」之行為模式，以免損及國家利益。在歷史上幾次國共談判或合作，對方總是佔上風，周恩來曾說：「共黨贏得大陸不是經由戰場的勝利，而是經由談判得來⁶¹」，有道是「未謹記歷史者，必將重演歷史」。在軍事方面，中共軍事投資連續20年成長10%以上，其軍事建設對國家安全產生極大的威脅，所謂「沒有實力做後盾的權力是不會長久的」，北韓軍事行為雖遭到國際譴責，但其領導人能掌握國家地略優勢並從事軍事準備，作為談判後盾與國際周旋。在政治指導軍事，軍事支持政治的戰略指導原則下，強化國防力量是不能鬆懈的，尤其未來東北亞可能因北韓問題引發軍備競賽，因此，我國建立嚇阻戰力才能作為談判後盾，鞏固國家安全，免於威脅。

收件：98年6月16日

修正：98年6月20日

接受：98年6月22日

註⁶⁰：周煦，《聯合國與國際政策》（臺北：黎明，民國82年6月），頁316。

註⁶¹：Alfred D. Wilhelm，《在談判桌上的中共官員》，民國84年5月，頁57。