

朝鮮半島安全問題與中國因素：機會與挑戰

Yasuyo Sakata (阪田恭代)

前言

中國的崛起對朝鮮半島和東北亞的安全帶來了機會與挑戰。自1990年冷戰結束迄今，中國對朝鮮半島的影響力大增。中國一向與北韓(DPRK)維持密切的關係，但隨著以胡錦濤為首之務實的改革世代的掌權，中國對北韓關係的態度越來越傾向“公事公辦”(business-like)的態度。¹過去數年來，中國一直透過提供北韓食物與燃料的方式協助北韓免於內部崩潰，並鼓勵北韓從事經濟改革。儘管兩國於1961年所簽訂的「中朝友好、合作互助條約」(Sino-DPRK Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Aid)仍然有效，但為了避免美國和北韓之間的軍事危機，中國方面有學者呼籲應考慮取消條約中有關軍事協助義務的相關規定。²

¹ 有關中國與兩韓之間的關係，參見：Scott Snyder and Ah-Young Kim, Comparative Connections, Special Annual Issue, "China-ROK-U.S. Relations and Regional Security in Northeast Asia" (July 2003) <<http://www.csis.org/pacfor>>

² 該學者認為，為了避免美國和北韓爆發軍事衝突，中國應與北韓針對刪除條約中有關兩國軍事聯盟條款（條款中規定如果北韓遭遇國外勢力攻擊，中國有協防北韓之義務）的議題展開公開的會談，以避免北韓對條約內容產生誤解。參見：Shen Jiru, "An Urgent Matter in order to Maintain Security in Northeast Asia -How to Stop the Dangerous Games in the DPRK's Nuclear Crisis," Abstracts for *World Economics and International Politics*, No.9 (2003), Institute for World Economics and Politics (PRC) <http://www.iwep.org.cn/wep/200309/wep200309content_en.htm>

自從中國與南韓（ROK）於1992年關係正常化之後，兩國的關係就不斷進展。中國與南韓的貿易關係在1992年至2001年之間以每年成長20%的速度增加，2003年中國大陸甚至已超越美國成為南韓最大的出口市場，並成為南韓對外投資的最大標的國。³此外中國與南韓的外交關係也日益密切。1998年8月在江澤民與金大中舉行的高峰會中宣布了「二十一世紀中韓合作伙伴關係」的聲明；1999年3月在「東協加三」高峰會中，則開啟了中國、南韓和日本三國領袖在東協會議中召開年度會議的先例。有關朝鮮半島的和解中國也給予支持，並於2000年6月在北京所召開的平壤高峰會中進行了相關協議的談判。⁴此外，兩國針對北韓的難民問題也進行了合作。儘管中國並未合法認定越境的北韓人為難民，但選擇性的針對某些人的移居南韓進行合作。⁵另外中國與南韓也進行軍事交流，從1996年起兩國就定期舉行國防部長級的高層會談。⁶

而在和平和安全領域方面，中國也扮演了重要的角色。由於中國在韓戰中派遣了“自願軍”參戰，因此中國成為了朝鮮半島停戰協定的談判代表之一，並且參與了在1997~1999年所召開的四邊會談，

³ 參見：Snyder and Kim, “China-ROK-U.S. Relations and Regional Security in Northeast Asia,” op.cit., p.7

⁴ 參見：Zalmay Khalizad, et. al, *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (RAND, 2001), p.10.

⁵ 參見：Scott Snyder, “Transit, Traffic Control, and Telecoms: Crossing ‘T’s’ in Sino-Korean Exchange,” *Comparative Connections*, Pacific Forum CSIS, April 2002, <http://www.csis.org/pacfor/cc/0201Qchina_skorea.html>

⁶ 參見：“Promotion of Military Cooperation with Neighboring Countries,” *ROK Defense Policy*, ROK Ministry of National Defense, <<http://www.mnd.go.kr>>

而與美國和南北韓等三方代表共同針對作為取代停戰協定的和平協議進行談判。⁷自從2003年北韓再度發生核子危機以來，中國就直接介入了朝鮮半島的防止核擴散和非核化的處理。這是中國在朝鮮半島問題上所扮演的角色。中國第一次針對北韓核武問題採取了明確的行動，而與美國、南韓、俄羅斯和其他相關國家共同透過和平的手段來解決朝鮮半島的核武危機，最終達到朝鮮半島非核化的目的。⁸此外，中國也在去年8月於北京召開的「六邊會談」中扮演關鍵的角色。儘管此次的談判能否達成協議尚在未定之天，但「六邊會談」的確提供了一條以外交手段解決核子爭議的管道。

朝鮮半島的另一項問題則是美韓同盟與駐韓美軍的問題。從去年春季開始，美韓兩國就召開了所謂「未來同盟政策方案」(Future of the Alliance Policy Initiative)會談，展開為因應「後九一一」和伊拉克戰爭之後國際新局勢所進行的美韓同盟轉型。儘管北韓的威脅是目前最重要的問題，但就中長期而言，中國仍是決定未來美韓同盟關係的重要因素之一。傳統上美韓同盟和駐韓美軍的活動範圍應侷限於朝鮮半島，但一旦同盟關係轉型成功，則其活動範圍將跨越朝鮮半島，進而成為亞太地區的「區域同盟」。美韓同盟可能將因此而和美日同盟類似，將台灣海峽亦納入其活動的範圍。針對此一發展，中國肯定將不表歡迎，將美韓同盟的未來發展構成重大挑戰。

⁷ 參見：“Tai Chosen Hantou Kankei (Hideya Kurata)[Relations with Korean Peninsula],” *Chugoku Souran 2000-nen ban* [China Yearbook 2000](Tokyo: Kazankai, 2000).

⁸ 參見：Sachiko Masuo, “Rokusha Kyougi to Chugoku no Shin-Gaikou [Six Party Talks and China’s New Diplomacy]” *JIIA Column*, Japan Institute for International Affairs (Tokyo), <http://www.jiia.or.jp/report/column/0308_masuo.html>

本文將針對上述「六邊會談」和美韓同盟等兩項議題中的中國因素進行討論，以及評估如何才能妥善處理與中國的關係，進而增進區域和平安全和強化朝鮮半島的區域合作。

六邊會談與中國因素

多邊區域架構

為了因應 2002 年 10 月所爆發的北韓核武計畫危機，相關國家在 2003 年 8 月底於北京舉行了「六邊會談」。有鑒於「聯合國安理會」和「國際原子能總署」對於北韓核武問題的遲遲未決，因此試圖改以區域的外交手段進行解決。換言之，「六邊會談」被視為是尋求「和平解決」北韓核武問題的「機會之窗」。儘管「六邊會談」的前途未卜，但此一多邊架構由於是第一個能將所有東北亞重要國家—南北韓、美國、日本、中國和俄羅斯納入討論朝鮮半島問題的多邊架構，因此重要性不言而喻。

有關召開東北亞「六邊論壇」的提議，最初只有南韓、日本和俄羅斯三國表示支持，美國和中國對其抱持懷疑的態度，而北韓對此則表示反對。⁹不過諷刺的是，「六邊會談」的構想最後卻在美國

⁹ 南韓在 1980 年代末期起展現出對召開東北亞論壇的高度興趣。1988 年南韓總統盧泰愚提出成立東北亞和平諮商會議的構想。1994 年南韓外長朝生洲在東協區域論壇資深官員會議中提出了設立「東北亞安全對話」(NEASED)的建議，此一多邊架構包括了南北韓、日本、中國和俄羅斯等六國。此一論壇討論的問題除了北韓核武議題外，也可以討論本區包括了台海問題在內的其他問題。儘管俄羅斯和日本兩國對此提議反映積極，但北韓和中國對此則興趣缺缺，隨後整個過程亦告擱淺。當 1996 年南韓政府提出「四邊會談」的建議時，有關東北亞安全對話的

和中國這兩個原先抱持懷疑國家的主導下於 2003 年實現。當布希政府於 2003 年初強調多邊途徑的重要性時，美國就成為了背後推動此一會談的主要力量。¹⁰為了避免再採取柯林頓政府時期「協議架構」(Agreed Framework)雙邊途徑的作法，布希政府乃要求中國、日本和北韓一同積極參與此一問題的解決。其中中國在說服北韓參與談判的過程中扮演了關鍵的角色。俄羅斯則在北韓的要求下亦參與了談判。此外，由於中國和俄羅斯皆為安理會的常任理事國，因此如

方案也就不受重視。而「六邊會談」架構的方案則是由日本首相小淵惠三於 1998 年 10 月在與南韓總統金大中進行的高峰會中所提出。對此南韓和俄羅斯表示興趣，但美國與中國則態度審慎。由於各國利益的分歧，NEASED 的方案難以推動。NEASED 相對應的二軌機制「東北亞合作對話」(Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD)則於 1993 年成立。參見：Hideya Kurata, "Kitachousen no Kaku Kaihatsu Mondai to Takokukan Kyougi [The North Korean Nuclear Problem and Multilateral Talks]," *Sekai Keizai Hyouron* [Sekai Keizai Kenkyukai, ed., Tokyo] Vol. 47, No. 11(November 2003), p.7-8; "Northeast Asia Security Cooperation," 23 July 2000, ROK Ministry of Foreign Affairs and Trade, <<http://www.mofat.go.kr>>; Hanns W. Maull and Sebastian Harnisch, "Embedding Korea's Unification multilaterally," *The Pacific Review* Vol. 15, No.1 (2002), p.38; "21 Seiki ni muketa Aratana Nikkan Partnership no tameno Koudou Keikaku [Action Plan for the Japan-ROK Partnership toward the 21st Century], Japan.

MOFA<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/yojin/arc_98/k_kodo.html>

¹⁰ 參見：Akio Watanabe, "The North Korean Nuclear Crisis and Regional Security Cooperation: A Northeast Asia Initiative for a Nuclear-free Korea," unpublished paper for the 3rd Japan-Korea Seminar on "Security in Northeast Asia and Japan-Korea Cooperation," co-sponsored by Japan Association for United Nations Studies and the Korean Academic Council on the United Nations System, United Nations University, Tokyo, 15-16 March, 2003.

果一旦相關的核問題必須交付安理會制裁的話，兩國也都可以扮演重要的角色。¹¹

事實上，針對北韓核子問題過去就有學者提出有必要採取區域性的多邊途徑來加以處理。南韓學者安炳俊(Ahn Byong-joon)指出，有鑒於北韓核武對整個亞太地區所造成的影響，因此僅由美國和南韓雙邊所主導的「協議架構」勢必有其侷限性。為了能夠有效解決北韓核武危機，區域性的解決方案應將美國、北韓、日本、中國與俄羅斯等諸國一併納入架構當中。安氏認為，美、日、南韓應透過其穩定的伙伴關係促使金正日政權明確地放棄核武計畫，進而透過與中國和俄羅斯達成戰略性諒解的方式來完成朝鮮半島非核化的目標。中俄兩國亦可協助北韓切實履行日內瓦條約（協議架構）的規定，並保證朝鮮半島的非核化。¹²

此次核武危機再度爆發之後，安全問題專家 John Endicott 和 James E. Goodby 也強調區域內相關國家接觸的必要性，並建議應成立「東北亞會議」(Northeast Asia Conference) 作為討論查核和解除北韓核武計畫方式的機制，亦即倡議建立東北亞的合作性安全體系。他們認為，除非是在「廣泛的北韓問題解決」(broad Korean settlement)脈絡中，否則北韓核武危機並不容易解決；但也不必因此

¹¹ 參見：Hideya Kurata, "Kitachousen no Kaku Kaihatsu Mondai to Takokukan Kyougi," op.cit., p.10-12.

¹² 參見：Byung-joon Ahn, "The NPT regime and denuclearization of the Korean Peninsula," in Takashi Inoguchi and Grant B. Stillman, eds., *North-east Asian Regional Security: The Role of International Institutions* (Tokyo: United Nations University Press, 1997), p.143-144.

就將所有其他區域的強權都納入其中。¹³ 此一「區域途徑」最後就是以「六邊會談」的方式實現。

討論議題為何？核武問題及其他

「六邊會談」是以處理和解決北韓核武議題為其主要的目的，會談的共同目標是解除北韓的核武計畫和成立朝鮮半島非核區。關於此一議題，在第二回合會談中已有論及，各方將透過加強談判的方式來達成此一目標，而中國將在其中扮演關鍵的仲裁角色。

此時最需要討論的議題應為如何針對北韓核活動的凍結進行查核的措施。這些措施應訴諸於談判來完成，但是一旦談判的過程不順利，則可再將此議題送回聯合國「安理會」討論，如此一方面可達到對北韓施壓的目的，另一方面亦可向北韓傳達此項問題必須透過談判解決的明確訊息。當然，於此同時亦應保持對各種談判軌道的開放態度。

有關核議題的解決，應可在美國和北韓所簽訂的「協議架構」的基礎上再加以修正或轉型，以便符合區域途徑的需要。1992年南北韓所宣布的朝鮮半島非核化聯合聲明則應加以履行，即聲明中宣布雙方放棄擁有鈾的再處理與鈾濃縮能力。此外，為了進一步保證

¹³ 北韓亦應納入此一會議當中，"但如果金正日拒絕參加的話，會議仍應召開"，而"討論的議題應以對國際和平和安全構成立即威脅的議題為焦點"。參見：John Endicott and James E. Goodby, "A Northeast Asian security conference," *The International Herald Tribune*, 5 November 2002.

朝鮮半島的非核化，東北亞地區也應建立某些防擴散的區域性安排，作為輔助性的防擴散機制。¹⁴

此一機制除了應包括查核和檢查的設計外，並應有協助北韓解除核計畫的方式。例如可以仿照美國協助獨立國協國家拆除核武器的「納恩—盧格合作降低威脅計畫」（Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program）來協助北韓拆除核武器。¹⁵

¹⁴ 2003年5月在CSCAP所舉辦的一場核能專家團體會議中，曾討論過有關“朝鮮半島核查核機制”的建議案。會中建議以多邊機制來針對朝鮮半島的非核化、核材料的非武器化和執行國際原子能總署核防護等項目進行查核。參見：Brad Glosserman, “A Verification Regime for the Korean Peninsula,” PacNet Newsletter 19 (15 May 2003), Pacific Forum CSIS <<http://www.csis.org/pacfor>>.此外，日本專家Hajime Izumi也提議建立「東北亞防核擴散區」（Northeast Asia Nuclear Non-proliferation Zone），此一構想和「喬治亞理工學院」（Georgia Institute of Technology）「國際戰略和政策中心」（Center for International Strategy and Policy）所提出的「東北亞有限無核武器區」的構想類似。參見：“Initiative for Limited Nuclear Weapons Free Zone for Northeast Asia,” Japan Committee’s Report of the Eighth Expanded Senior Panel at Mongolia, December 2002 (in Japanese)。另一種建議則是主張成立類似「歐洲原子能共同體」（EURATOM）的機構，亦即「亞洲原子能共同體」或「亞太原子能共同體」。該機構可針對和平核能合作進行監督。參見：Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Multilateral Nuclear Safety and Non-Proliferation: Exploring the Possibilities: Report from the International Working Group on Confidence and Security Building Measures* organized by the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific. Honolulu, Hawaii, 1996. <<http://www.cscap.nuctrans.org>>

¹⁵ 日本專家Hajime Izumi指出，如果北韓能夠針對核計畫作出令美國滿意的回應的話，布希政府應該是會考慮以「納恩—盧格合作降低威脅計畫」的模式援助

不過「六邊會談」真正的價值還是在於它使全面解決朝鮮半島安全與和平問題成為可能。正如同前面Endicott and Goodby所言，北韓核武議題只有在「廣泛的北韓問題的解決脈絡」中才能獲得解決，因此必須建立「東北亞合作性安全體系」（Cooperative Security System for Northeast Asia）才能達到擴大調停參與的目的。¹⁶另外季辛吉也表達了類似的觀點。季氏指出，「六邊會談」除了使各國能夠採取行動降低因北韓擁有大規模殺傷性武器所產生的威脅外，並可作為政治上的制約機制，藉此一方面將北韓納入國際體系，另一方面又可為主要強權在履行協議時提供必要的誘因。¹⁷

作為一項廣泛或全面性的解決方案，首先要處理的當然就是核武的問題，亦即當北韓放棄核武計畫時，各國將如何對北韓提供相對的“安全保證”作為交換。此外，它也可能觸及以下的幾項議題：
 (1)軍控和削減軍備，包括生化武器、導彈等其他大規模殺傷性武器和傳統武器；(2)以和平條約取代停戰協定；(3)能源和經濟合作問題；(4)人權議題，包括北韓難民、南韓和日本被綁架者的問題等。

北韓的。參見：Hajime Izumi, “Kakumondai wo meguru ‘Rakkan-teki Sinario’ no Kentou [Considering an “Optimistic Scenario” for the Nuclear Problem],” Kazankai, eds. *Toua* (Tokyo), 437 (November 2003), p.57.

¹⁶ 北韓亦應納入此一會議當中，“但如果金正日拒絕參加的話，會議仍應召開”，而“討論的議題應集中在對國際和平和安全構成立即威脅的議題”。John Endicott and James E. Goodby, “A Northeast Asian security conference,” *The International Herald Tribune*, November 5, 2002. 1

¹⁷ 參見：Henry Kissinger, “The Six-Power Route to Resolution,” *Washington Post*, 18 August 2003.

事實上，布希政府也正在考慮以上述這樣一個全面解決方案來處理北韓核武的問題，並已和北韓提及這樣的構想。在2003年8月召開的「六邊會談」中，美國代表向北韓方面提議，美國將依據北韓放棄核武計畫的情況，來評估採取從逐步放寬對北韓的制裁到最終簽訂和平條約等不同程度的措施。¹⁸這些措施則是依據北韓拆除其核武設備和准許不設限檢查的情況來分階段實施。¹⁹值得注意的是，自從「六邊會談」開始，布希政府就已採取較為「彈性」的方式來與北韓進行談判。以往美國都是一開始就先要求北韓放棄核武計畫，但此次卻接受了北韓分階段—承諾、凍結和拆除等三階段的處理方式。而在下一回合的談判中，美國亦決定透過某種形式的多邊安排來對北韓提供相對的「安全保證」。²⁰儘管有關提供安全保證的細節尚未成形，但如果各方能在下一回合的會談中達成共識的話，它將成為在北韓問題上簽訂全面性條約過程中的重要一步。

除了安全保證之外，一旦北韓放棄核武計畫，美國也考慮建構「永久性的和平機制」(permanent peace mechanism)來取代韓戰停戰

¹⁸ 參見：“U.S. Said to Shift Approach in Talks with North Korea,” *The New York Times*, 5 September 2003. <<http://www.nytimes.com>>

¹⁹ 這是美國國務院於2002年10月16日的聲明中所提出的一項“大膽的途徑”(bold approach)，主要是美國準備向北韓提供作為改善北韓人民生活的經濟和政治援助，藉此達到大幅改變北韓在包括大規模毀滅性武器計畫、發展和導彈的出口、威脅對其鄰國使用武器，以及支持恐怖主義等問題上之作為的目的。參見：“U.S. Seeks Peaceful Resolution of North Korean Nuclear Issue,” U.S. Department of State, 16 October 2002 <<http://usinfo.state.gov>>; “U.S. Says Shift by North Korea Could Bring Aid,” *The New York Times*, 15 January 2003.

²⁰ 參見：“Bush Proposes a Security Accord for North Korea”, *The New York Times*, 20 October 2003. <<http://www.nytimes.com>>

協定。此一方案無論是在2003年4月於北京所舉行的三邊會談或在「六邊會談」中都曾向北韓方面提出。依據「日本經濟新聞」(Nikkei Shimbun)的報導，有關北韓問題的解決考慮採取以下的步驟達成：(1)北韓承諾完全放棄其核武計畫；(2)美國、日本、中國、南韓、俄羅斯以及其他的國家將文件的方式北韓提供安全保證；(3)北韓完全拆除其核武計畫；(4)向北韓提供基本的經濟援助，並部分解除對北韓的經濟制裁；(5)討論有關生化武器、導彈和傳統武器的問題；(6)針對各項問題達成廣泛的解決方案；(7)簽訂可取代停戰協定的多邊條約。這是整個北韓核武問題解決過程中的最後一步。²¹

中國所扮演的重要角色

「六邊會談」是針對處理北韓核武問題和謀求全面性解決方案的多邊論壇。除了北韓是引發整個爭議的主角外，美國、中國、南韓、日本和俄羅斯也都有其利害關係並扮演了一定的角色。除了在最核心的核武議題上，美國和北韓必須能夠達成協議外，在有關美國和日本、南韓之間所建立的防核子聯盟(non-nuclear allies)所引發的關切也必須加以處理。此外，導彈問題，特別是中長程導彈和其他大規模毀滅性武器的問題也是美國、日本和南韓所關切的問題。而在經濟合作的議題上，中國、俄羅斯和南韓則對此最感興趣。

²¹ 參見：“Chousen Hantou ni Shin Wahei Goui: Bei, Kitachousen ni Kyusen kyoutei daitai wo Teian[A new peace agreement on the Korean Peninsula: U.S. proposes changing the Armistice Agreement to North Korea],” *Nikkei Shimbun* (Tokyo), 5 November 2003. This idea is similar to the United States Institute of Peace, Special Report (No.106), *A Comprehensive Resolution of the Korean War* (May 2003) <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr106>>

²²而在日本和北韓所發佈的平壤聲明中，日本也承諾對北韓提供資金上的援助。²³

從以上的情形可以看出，中國在此一全面性解決方案中所能扮演的重要角色。中國的確擁有足以在美國和北韓之間扮演仲裁者角色的籌碼。中國除了可以提供北韓有關社會主義國家從事經濟改革所需的實際經驗外，亦可在以新的和平機制取代停戰協定的最後階段中成為重要的關鍵因素。因此中國參與「六邊會談」符合所有相關國家的利益。只要中國仍然以持續的經濟的發展和維持國際環境的穩定為其重要的國家利益的話，那麼在可見的未來內，中國仍會繼續選擇與其他國家合作，並介入此一談判進程。

對美國、南韓、日本和俄羅斯等國而言，透過此一架構而與中國維持戰略合作的關係也是符合他們本國的利益的，因為一個區域

²² 南韓總統盧武鉉所提出的“和平繁榮政策”是以東北亞的經濟發展與合作為其焦點，參見：“Korea-China Cooperation for Peace and Prosperity in Northeast Asia ---Remarks by President Roh Moo-hyun at Tsinghua University, China,” 9 July 2003, *ROK Ministry of Foreign Affairs and Trade*, <<http://www.mofat.go.kr>>；中國領導人胡錦濤則宣布發展東北是中國下一階段的發展目標，參見：“Ima Naze “Touhoku Shinkou” ka [“Northeastern Development,” Why Now ?]” *Asahi.com*, 26 November 2003, <<http://www.asahi.com/international/w-watch/TKY200311230235.html>>

²³ 在2002年9月17日的日本和北韓的平壤聲明中，日本承諾在兩國關係正常化之後，提供北韓經濟援助。日本外交部網站，<<http://www.mofa.go.jp>>。而依據最近的日本國會研究服務報告的說法，日本官方正在討論向北韓提供整批價值達50-100億美元的訂單。參見：Mark Manyin, *Japan-North Korea Relations: Selected Issues*, Congressional Research Service, 26 November 2003. 而在兩國關係正常化之前，必要的話日本也可能提供北韓相關的能源援助。

性的多邊解決方案較一個由雙邊或國際所主導的（例如聯合國）解決方案更能夠行之久遠。然而這並不表示必須排除雙邊或國際承諾，事實上兩者的關係應是相輔相成的。不過如「六邊會談」之類的多邊論壇仍是有效解決北韓問題的各項安排中的核心架構。

即便是北韓不願參與，但維持「六邊會談」進程仍是有利的，因為它可成為各方討論解決朝鮮半島問題的全面性方案或藍圖的一個重要管道。此外，會談的地點不應侷限於北京，而應輪流在漢城、東京、華府、莫斯科和其他參與國城市舉行，藉此以更凸顯會談的區域性。²⁴

美韓同盟與中國因素

同盟關係的轉型

另一項有關朝鮮半島的議題則是美韓聯盟的未來，以及在此脈絡下中國因素的意義。針對「六邊會談」中國的因素可被視為是正面的積極因素。在有關解決北韓核武問題，以及針對朝鮮半島安全問題達成全面解決方案方面，中國的確是扮演了一個重要且關鍵性的角色。不過在有關美韓聯盟的未來走向上，中國的因素則成為了美韓聯盟的最大潛在假想敵。

²⁴ 日本學者 Masao Okonogi 建議在東京舉辦「六邊會談」，參見：Masao Okonogi, “Kitachousen Mondai No Shindankai to Nihon Gaikou: Taibe Hokanteki Renkei wo Mezashite [The new stage in the North Korean problem and Japanese diplomacy: toward a complimentary linkage with the U.S.],” *Kokusai Mondai (Tokyo)* 518 (May 2003), p.13.

美韓同盟正在經歷一場歷史性的轉型。在 2002 年 12 月召開的第 34 屆「美韓安全諮商會議」(U.S.-ROK Security Consultative Meeting, SCM) 中(此即兩國年度國防部長會談), 針對了「未來美韓同盟政策方案」的諮商達成了共識, 並在 2003 年 4 月開始實施計畫的內容。此次會談的結果可說是自 1990 年代初以來針對聯盟關係之再定義所進行十年討論的大成, 並經由布希政府的「軍力態勢評估」(military force posture review) 或「倫斯斐報告」(Rumsfeld Review) 而加速完成。透過此一再定義的過程, 美韓同盟的目標已不在侷限於僅針對北韓的威脅, 而進一步致力於維持更廣泛的「區域穩定」。²⁵但在軍力結構方面, 包括駐韓美軍在內並未改變。目前有關同盟未來的諮商已進入最後階段, 主要是針對過時的軍力結構進行調整, 以期因應二十一世紀的國際新環境。²⁶

²⁵ 參見: Jonathan Pollack and Young Koo Cha, *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (RAND, 1995), 這是一份由「韓國國防分析中心」(Korea Institute for Defense Analyses, KIDA) 和藍德公司 (RAND) 在 1992~1994 年共同所作的研究報告。

²⁶ 有關再定義過程的看法和分析, 參見: “Beikan Doumei no Shourai: Reisen go no Saiteigi wo Fumaete [The Future of the U.S.-ROK Alliance: Beyond the Post-Cold War Redefinition],” paper for the Ajia Seikei Gakkai [Japan Association for Asian Studies], 2003 Higashi Nihon Kenkyu Taikai, [2003 East Japan Academic Conference] held at Kanda University of International Studies, Japan, 24 May 2003. See also, the author’s “Tenki wo mukaeru Beikan Doumei [The U.S.-ROK Alliance in Transition],” Heiwa Anzenhoshou Kenkyujo [Research Institute for Peace (Tokyo)], ed., RIPS Newsletter 149 (Spring 2003). 其他有關美韓關係的文章, 參見: “Aratana Wakugumi wo Mosaku suru Kanbei Anzenhoshou Kankei [ROK-U.S. Security Relations in Search of a New Framework],” Takushoku Daigaku Kaigai Jijou Kenkyujo [Takushoku

此次有關聯盟未來的藍圖是在 2003 年 11 月第 35 屆「美韓安全諮商會議」中所公布的, 但針對駐韓美軍遷移的細節問題, 則因為政治和財務兩方面的理由而尚未決定, 兩國同意就此問題繼續協商。²⁷目前雙方針對以下的問題進行評估: (1) 儘管雙方同意盡早將駐韓美軍和龍山基地自漢城地區搬遷, 但對於搬遷計畫卻尚未達成協議, 雙方將就此問題繼續磋商; (2) 強化美韓聯軍作戰能力; (3) 美國對南韓軍方所提供的下一個 3 年 110 億美元的軍援計畫; (4) 駐韓美軍將其某些任務區域(鄰近停戰區) 移交南韓軍方接管; (5) 駐韓美軍遷移至漢江以南的烏山和平澤後的重新部署整編。整編工作將分兩階段進行, 第一階段目標完成時間訂於 2006 年。原先駐防漢城北方俗稱「保護網」(tripwire) 的美國陸軍第二步兵師也將向南重新部署。²⁸關於這些問題, 布希政府即將在美國與全體同盟國所進行的諮商中展開進一步會談。²⁹

University, Institute of World Studies] ed., *Kaigai Jijou [Journal of World Affairs]* Vol. 43, No. 11 (November 1995); “Emerging Concept for a ‘Pacific Community’ and U.S.-ROK Security Relations: Present and Future,” in Chae-jin Lee and Hideo Sato, eds., *U.S.-Japan Partnership in Conflict Management: the Case of Korea*, The Keck Center for International and Strategic Studies, Claremont McKenna College, 1993.

²⁷ 駐韓美軍從龍山基地移防的經費估計將超過 30 億美元, 該筆經費將由南韓政府支付。參見: “U.S. Awaits South Korea Plan on Troop Numbers in Seoul,” *The New York Times*, 12 November 2003.

²⁸ 2003 年 11 月 17 日第 35 屆「美韓安全諮商會議聯合公報」。參見: Ralph Cossa, “Everything is Going to Move Everywhere ...but not Just Yet!” *Comparative Connections*, 2nd Quarter 2003, Pacific Forum CSIS, <<http://www.csis.org/pacfor/cc>>

²⁹ 美國國防部部長倫斯斐訪問亞太地區之後, 白宮發佈聲明表示總統希望與國會、盟邦和伙伴針對美國軍事方面的全球態勢進行諮商。關於此份美國總統於 2003 年 11 月 25 日所發表的聲明, 參見: White House <<http://whitehouse.gov>> 美國

區域化和中國因素

美韓同盟關係一旦開始進行轉型，勢必對美韓同盟產生「區域化」(regionalization)的效果。儘管北韓問題仍是同盟主要威脅或關切的目標，但原本的「半島同盟」關係將因此逐漸朝較大範圍的區域同盟轉型。換言之，美韓同盟關係的任務範圍將隨之擴大。³⁰傳統上一向只負責半島上任務的駐韓美軍將轉型為一支部署於漢江以南可兼負半島外任務的快速機動部隊。³¹南韓也將因此在有關區域防禦和安全上扮演更吃重的角色。韓國軍隊將和越戰期間一樣，成為一支可

國防部的資深官員強調，美國的全球軍力部署包括了以下的幾項基本原則：(1) 保持處理不確定狀態的彈性；(2) 擴大盟邦的角色；(3) 前置與快速部署的能力；(4) 從能力而非僅以數量來進行有關武力結構的評估，參見：“Defense Department Background Briefing on Global Defense Posture”, 25 November 2003, U.S. Department of Defense, News Transcript, <<http://www.defenselink.mil>>

³⁰ 有關「半島同盟」和「區域同盟」的討論，參見：Pollack and Cha, *A New Alliance for the Next Century*, op.cit.; Byung-joon Ahn, “Toward a Regional Alliance for Unification and Stability: A Test of Engagement,” C. Fred Bergsten and Il Sakong, eds., *The Korea-United States Economic Relationship* (Institute for International Economics and Institute for Global Economics, March 1997).

³¹ 有關駐韓美軍區域性角色的討論，參見：Michael O’Hanlon, “Keep U.S. Forces after Unification,” *Korean Journal of Defense Analyses* 10:1 (Summer 1998); Robert Dujarric, *Korean Unification and After: The Challenges for U.S. Strategy* (Hudson Institute, 2000); Victor Cha, “Focus on the Future, Not the North,” *The Washington Quarterly* Vol. 26, No.1(2002).

以擔負半島外任務的部隊。在美國對阿富汗和伊拉克戰爭中，南韓也參與了「聯合國維持和平行動」(PKO)的相關任務。³²

此一「區域同盟」將被賦予何種任務呢？「九一一」事件後，美國戰略目標的焦點集中在應付流氓國家、全球恐怖主義和大規模殺傷性武器(WMD)等威脅上。³³因此處理北韓威脅將成為美韓同盟的主要任務之一，亦即防堵北韓的攻擊，並針對北韓的大規模殺傷性武器進行防擴散和反擴散。只要北韓仍列名在美國國務院所提出的恐怖主義國家清單時，這將成為美韓同盟的常態型任務。而在區域層次方面，例如在亞太或全球區域上，美韓同盟也將從事有關打擊恐怖主義和防止大規模殺傷性武器擴散的合作。這將包括在美國所提出的「防擴散安全計畫」(Proliferation Security Initiative, PSI)中所提及的阻攔任務(interdiction missions)在內。其他還可包括維持和平、非戰鬥人員撤離和災難援助等任務。

另一個可決定美韓區域同盟未來的重要因素則是中國。中國因素對美國亞太戰略的威脅甚巨。自從蘇聯瓦解和冷戰結束之後，美國就一直將中國視為是東亞新出現的威脅。³⁴基本上布希政府對中國有兩種觀點。首先是將中國視為是主要的威脅或競爭者，其次則將

³² Narushige Michishita, “Security Arrangements after Peace in Korea,” in Masashi Nishihara, eds., *The Japan-U.S. Alliance: New Challenges for the 21st Century* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2000), p.48-49.

³³ 參見：White House, “The National Security Strategy of the United States, September 2002”, Statement by President, 25 November 2003. White House.

³⁴ Seong Ryoul Cho, “The ROK-US Alliance and the Future of the US Forces in South Korea”, *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol. 14, No. 2 (2003), p.82-85.

中國視為是「大國協約」(concert of powers)中的伙伴關係。有關伙伴關係的觀點曾在 2002 年 9 月所公布的「白宮國家安全戰略報告」(White House National Security Strategy Report)有所說明。報告中強調，各強權間的合作和協約關係，是以達成反恐和防止大規模殺傷性武器擴散為共同目標。³⁵至於競爭者的觀點則在 2001 年 9 月美國國防部所公布的「四年國防評估報告」(Quadrennial Defense Review, QDR)中表示，中國作為東亞地區的主要潛在競爭者，美國有必要對中國進行遏抑。³⁶儘管在該份報告中並未明確指明中國，但卻指出亞洲地區「似乎逐漸出現區域相互影響的大規模軍事競爭狀態」，並因此認為「維持亞洲地區的穩定平衡將是一項複雜艱鉅的任務」。所謂「一個擁有龐大資源基礎的軍事競爭者」很明顯的就是暗指中國。³⁷

美日同盟和駐日美軍都已基於此項戰略而對中國的軍事武力採取均勢和抑制作為。美日同盟的目標不只在於防衛日本，同時也在防衛遠東或亞洲，其中亦包括台灣海峽在內。至於冷戰期間的美韓同盟，它不僅只是針對北韓，也是針對中國和蘇聯所採取的均勢手段。而在後冷戰期間，美韓同盟同樣在東北亞地區扮演維持均勢的角色，不過駐韓美軍並不擔負朝鮮半島以外的任務。換言之，駐韓美軍的主要任務在於保衛南韓免於遭受北韓的威脅；然而一旦駐韓

美軍的任務被重新賦予「區域性武力」的意涵之後，駐韓美軍就可能轉型為一支受東北亞司令部所指揮的東北亞區域武力。³⁸這樣的組織設計其實就是為了防堵中國，例如可在台灣海峽或南海部署軍力以遏制中國的挑釁行動。中國早在 1990 年代就已表示，如果在南韓的主導下實現了兩韓的統一，中國將反對駐韓美軍繼續留駐朝鮮半島，因為它可能向北部署在中國和北韓的邊界而對中國構成威脅。³⁹但現在駐韓美軍卻可能轉而向南部部署在鄰近台灣海峽，這將成為中國和美國之間的另一爭議問題。

中國問題的兩難：遏抑或接觸中國？

在有關美韓同盟的走向上，由於中國實力的轉變而使南韓陷入了進退兩難的處境。當面對中國這個具侵略性強權的崛起時，美韓兩國的同盟關係無異是提供了南韓一項安全上的防衛中國的保證。就某種意義而言，中國的確可能基於有限的擴張目的而威脅或使用

³⁸ 依據美國軍力評估報告的說法，美國國防部正計畫成立獨立於現有之太平洋司令部的東北亞司令部，以因應朝鮮半島所可能發生的衝突。評估報告指出，南韓、日本和台灣海峽都將隸屬於東北亞司令部的管轄範圍，而太平洋指揮部則專門負責美國本土的防衛任務。如果此計畫一旦成真，那麼隨著駐韓美軍改隸於美國東北亞司令部的直接管轄之下，則美軍在日韓的司令部可能面臨自動解散的命運。參見：Cho, "The ROK-US Alliance and the Future of the US Forces in South Korea," op.cit., p.90; Michael Finnegan, "The Security Strategy of Unified Korea and the Security Relations of Northeast Asia," *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 11, No. 2(1999), p.147.

³⁹ Banning Garret and Bonnie Glaser, "China's Pragmatic Posture toward the Korean Peninsula," *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 9, No. 2 (1997), p.87.

³⁵ Snyder and Kim, "China-ROK-U.S. Relations and Regional Security in Northeast Asia," op.cit. p.11.

³⁶ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 30 September 2001. (<<http://www.dod.mil/pubs/qdr2001.pdf>>)

³⁷ Michael McDevitt, "The Quadrennial Defense Review and East Asia," *PacNet Newsletter*, 23 October 2001, Pacific Forum CSIS, <<http://www.csis.org/pacfor/pac0143.htm>>

中國崛起之再省思：現實與認知

武力，例如在 1990 年代初的南海問題和 1996 年的台海導彈危機等。⁴⁰ 中國的短中程導彈部隊、海空軍不僅會影響台灣和日本，也對南韓的安全利益構成威脅。而從傳統地緣政治的角度而言，美國也有必要抑制中國的崛起，並維持東北亞和朝鮮半島的權力平衡。⁴¹

另一方面，南韓卻也謹慎地保持不過份敵視中國的態度，特別是當她考量與中國之間經濟關係的持續擴張，以及中國對北韓的影響力後更是如此。因此，南韓當然不願介入例如台灣海峽和南海的衝突。最明顯的例證就是當 1996 年台海爆發衝突時，南韓立刻宣布她與美國之間的雙邊防禦條約並不涵蓋台海的危機。⁴² 不過一旦駐韓美軍的角色被區域化後，南韓就必須釐清當發生類似危機時，南韓願意介入的程度。⁴³

⁴⁰ Michishita, "Security Arrangements after Peace in Korea," op.cit., p.50-51.

⁴¹ 南韓總統金大中曾表示，美國在南韓和日本兩國的駐軍有助於東北亞和朝鮮半島的權力平衡的維持，參見：*Korea Times*, 17 March 1998。依據 1999 年 2 月的一份民調顯示，有 52.8% 的南韓民眾相信美韓聯盟的目標之一是為了抑制中國軍事力量的增長。*Wolgang Choongang(Seoul)* April 1999 cited in Michishita, "Security Arrangements after Peace in Korea," op.cit., p.64.

⁴² Ted Galen Carpenter, "Managing a Great Power Relationship: The United States, China and East Asian Security," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 21, No. 1(1998), p.13, cited in Michishita, "Security Arrangements after Peace in Korea," op.cit., p.64.

⁴³ 南韓學者指出，有關美韓聯盟的合作範圍（例如在海軍上的合作範圍）有加以釐清的必要。例如可將合作的範圍限制在東北亞地區，而不得向東南亞地區擴張，參見：Kim Sung-han, "Anti-American Sentiment and the ROK-US Alliance," *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 15, No. 2 (2003), p.125-126.

因此最符合美韓兩國利益的作法不是試圖防堵中國，而應是與中國展開接觸。⁴⁴ 與中國的接觸將可增進雙方的諒解與合作關係，進而減少挑釁行為或避免產生過度威脅認知的情形。

有鑑於此，學者乃提倡應在美韓同盟和中國之間應建立類似「北約-俄羅斯常設聯合理事會」(NATO-Russia Permanent Joint Council)之類的「諮商和合作性聯繫關係」(consultative and cooperative security link)。北約和俄羅斯之間所建立的聯繫關係主要是為了處理因北約擴張所引起的俄羅斯反對的問題。透過這樣的聯繫關係，不但俄羅斯和北約之間的透明度和信心建立措施能夠有所進展，俄羅斯建設性參與歐洲安全體系的作為也獲得了各國的讚賞。⁴⁵ 亞太地區的同盟關係也可透過同樣的方式與中國進行接觸，並鼓勵在體系內的建設性參與。

有關安全對話和信心建立措施也可透過區域多邊架構，例如「東協區域論壇」(ARF)和南韓於 1994 年倡議的「東北亞安全對話」(NEASED)或「亞太安全合作理事會」(CSCAP)的第二軌來推動。⁴⁶ 透過這些措施將可增進本區的穩定，進而符合同盟的利益。

⁴⁴ Michishita, "Security Arrangements after Peace in Korea," op.cit., p.58-59.這樣的思維可以 1998 年美國國防部東亞戰略報告中所倡議的與中國進行"廣泛接觸"的內容為代表，參見：*The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region 1998*. 〈<http://www.dod.mil/pubs/easr98>〉

⁴⁵ Michishita, "Security Arrangements after Peace in Korea," op.cit., p.59-60.

⁴⁶ 在一份日本國際關係論壇的報告中建議，各國在台灣和中國所參與的多邊架構中應盡量讓中國認知到台海問題是一個攸關國際利益的重大問題，參見：*Building a System of Security and Cooperation in East Asia*, The Japan Forum on

結論

中國因素對朝鮮半島和東北亞的安全帶來了機會與挑戰。一方面，中國在解決北韓核武危機和召開「六邊會談」上扮演了積極的角色，藉此為朝鮮半島和東北亞的安全創造了更為穩定、安全和合作的秩序。另一方面，中國也對美韓同盟的未來和東亞安全帶來了挑戰。我們應如何面對中國呢？究竟是應將中國視為合作伙伴，或者將中國當作可能的威脅？

為了建構一個更為安全和穩定的朝鮮半島和東亞秩序，我們應選擇和中國接觸以增進彼此合作的策略；與此同時則盡量降低中國可能對未來帶來的威脅，例如在臺灣海峽。換言之，即針對中國的行為進行一定的制約。

有鑑於此，有關朝鮮半島的問題，本文提出以下幾點建議。第一，「六邊會談」提供了和平解決北韓核武問題和進一步建立朝鮮半島穩定和平機制的契機。透過「六邊會談」所達成的"全面性解決方案"可能成為在朝鮮半島和東北亞建構「赫爾辛基模式」(Helsinki-type)的關鍵因素。正如季辛吉所言，「六邊會談」的最終目標在於找出能夠將改革中的北韓納入國際體系的方式。⁴⁷

可以預見的是，「六邊會談」的過程必然是充滿困難。即使是北韓不願參加會談，但重要的是此一對談管道仍應繼續存在，其他的五方代表還是可針對全面性解決方案進行討論。六邊（或五邊）

International Relations(JFIR), 22nd Policy Recommendations of the JFIR Policy Council (December 2002),p.13. <<http://jfir.or.jp>>

⁴⁷ Kissinger, "The Six-Power Route to Resolution," op.cit.

會談可作為討論政策，以及與其他政策協調機制，例如「美日韓三邊協調監督小組」(U.S.-Japan-R.O.K. Trilateral Coordination and Oversight Group, TCOG)、「東協加三」(ASEAN+3)等雙邊、三邊、四邊機制建立聯繫關係的多邊論壇。⁴⁸此外，「東協區域論壇」和「朝鮮半島能源組織」(Korea Energy Development Organization, KEDO)也可和「六邊會談」的進程建立互動關係。已暫停替北韓興建反應爐的「朝鮮半島能源組織」仍可扮演履行能源合作的機制。而依據「六邊會談」所成立的「東北亞理事會」(Northeast Asia Council)或許正好可以成為協調和履行朝鮮半島全面和平計畫的機制。上述這些進程中國都扮演了重要的角色，因此各國必須和中國保持接觸的關係。

其次，當美韓同盟擴大成為區域同盟關係時，中國的因素就顯得更加重要。美韓兩國必須針對如何因應中國這個潛在的區域霸權，或正崛起中的政治、經濟和軍事強權進行評估。美國或許可透過同盟諮商會議來討論此一問題。

對美韓同盟而言，中國是一個具相當爭議性的問題。如果美韓同盟繼續運作的話，它就必須轉型為區域性同盟。美韓同盟應加強和提昇與美日同盟和美澳同盟的關係，藉此成為亞太聯盟網絡的一部份，進而共同分擔維持亞太地區穩定和經濟繁榮的責任。依據1953年「美韓雙方防禦條約」(U.S.-R.O.K. Mutual Defense Treaty)的規定，美韓同盟的目標如下：

⁴⁸ 日本國際關係論壇報告建議，透過增加「戰略聚焦」(strategic convergence)或各種多邊機制的協調來解決北韓的問題，參見：*Building a System of Security and Cooperation in East Asia*, op.cit., p.12.

「在亞太地區尚未建立全面而有效的區域安全體系之前，希望進一步加強集體安全的作為以維護本區的和平與安全。」⁴⁹

在「更全面有效的亞太區域安全體系」尚未建立的此時，美韓同盟則為達成此一目標邁入了一個新的階段；而因應中國的崛起正是美韓同盟努力的目標之一。

由於中國可能選擇繼續增加軍備，或透過威脅或使用武力來採取單邊和挑釁的作為，因此有關中國問題的處理就必須採取更務實的作法。為了要讓中國成為一個建設性的強權，有必要同時採取遏抑和接觸中國的作法。亞太地區的同盟和中國之間應透過各種不同的管道、信任建立和合作來盡可能建立類似北約和俄羅斯的諮商和合作關係。美國太平洋司令部所採取的各種合作性接觸的作為，例如舉行聯合演習，就是可行的辦法。亞太和東北亞地區最終則應以建立「安全共同體」，換言之，威脅或使用武力不再是共同體內國家考量的行動選項為最後的發展目標。

⁴⁹ Mutual Defense Treaty between the Republic of Korea and the United States of America, 1 October 1953.