

第二章 朝鮮半島安全情勢

1989年2月美蘇領導人在「馬爾他高峰會」中，正式宣告雙方關係全面和解，冷戰隨之結束。由於美、蘇和解牽動中、美、蘇三角關係變化，中國不再居於制衡蘇聯的有利位置，對亞洲局勢亦有新的認知。1991年蘇聯解體，中蘇矛盾走入歷史，少了蘇聯的威脅，中國因此得以投注更多心力關心區域事務。

冷戰後時期，朝鮮半島冷戰結構依然存在，半島和平有賴「停戰協定」機制的維持。1997年起中、美、南北韓透過四邊會談欲達成新的和平機制，以取代原「停戰協定」，惟四邊會談無實質結論，和平條約前景難料。

即便如此，冷戰結束後朝鮮半島情勢仍朝正面發展。1991年兩韓同時加入聯合國，並簽署「關於朝鮮半島無核化共同宣言」及「南北韓和解互不侵犯合作交流協議」二項和解文件。1992年中國與南韓建交，2000年6月兩韓首次舉行高峰會，朝鮮半島和平前景看好。伴隨冷戰後區域情勢發展，美、中、日、俄四強共同利益，在維持朝鮮半島和平與穩定，並促進兩韓自主和平地統一。¹

第一節 冷戰時期朝鮮半島安全情勢

由於地理位置特殊，朝鮮半島長久以來一直是大國關係錯綜複雜的區域，是美、中、日、俄四強利益的交匯處，²南北韓不論在政治、經濟、軍事、國防安全等方面均與四強維持著密切互動關係，因此朝鮮半島情勢的變化，直接受四強互動以及南北韓關係等因素影響。³

冷戰時期美、蘇兩強在朝鮮半島爭奪勢力範圍，並分別與南北韓維持不同程

¹ Xiaoming Zhang, "China's Relations with the Korean Peninsula: A Chinese view," *Korea Observer*, Vol. 32, No. 4 (Winter 2001), p. 489.

² Michael J. Finnegan, "The Security Strategy of Unified Korea and the Security Relations of Northeast Asia," *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 11, no.2 (winter 1999), pp. 124-125.

³ 朱松柏，「兩韓和解與東北亞新秩序」，**問題與研究**，第40卷，第1期（民國90年1、2月），頁1。

度的同盟關係；換言之，冷戰時期的朝鮮半島，形成了美、日、南韓的南方三角關係，與蘇聯、中國、北韓的北方三角關係，南北相互對立，成為兩極化國際體系的最佳寫照。⁴

一、不穩定面

（一）亞太地區之冷戰對抗

二次大戰以後，美國的防務重心在防堵蘇聯勢力對西歐入侵。當時熱戰方停，冷戰旋即登場。為協助戰後滿目瘡痍的西歐重建，1947年美國國務卿馬歇爾提出「歐洲復興計畫」，又稱「馬歇爾計畫」，惟1948年2月捷克共黨發動政變成功，同年6月蘇聯開始封鎖柏林達8個月，此皆帶給美國極大壓力。1949年4月4日，美、加、英、法、比、荷、盧、丹、挪、義、冰島及葡萄牙等12國在華府簽署「北大西洋公約」，4月12日美國總統杜魯門正式簽署北約，由12個國家組成「北大西洋公約組織（NATO）」。⁵此一組織之成立，反應當時美國國務卿艾奇遜之「大西洋主義」和重歐輕亞觀念，其後蘇聯隨即聯合東歐國家成立「華沙公約組織」以為對抗。

冷戰時期國際體系，呈現美、蘇兩大超強領導的集團對抗格局。此一體系的主要特徵包括：一、體系呈現兩極化，意識形態之對抗壁壘分明；二、美國為首的北大西洋公約組織與蘇聯領導的華沙公約組織相互對峙，影響範圍遍及全球；三、以軍事干預作為對付不穩定區域的必要手段，例如蘇聯對波蘭、東德、捷克和匈牙利的干預，以及美國對黎巴嫩、瓜地馬拉、多明尼加及越南的干預；四、軍備競賽；五、第三世界發起不結盟運動。⁶

在亞太地區，冷戰自西歐東漸，地區衝突之熱點一是1950年6月起之韓戰，

⁴ 朱松柏，前引文，頁3。

⁵ 「走過半世紀 北約面臨任務轉型」，**中時電子報**，參見 <http://forums.chinatimes.com.tw/report/kosovo/88042302.htm>。

⁶ 吳素馨，「後冷戰時期中國與東南亞國協合作關係」，國立中山大學政治學研究所碩士論文，頁22。

二是 1958 年之金門砲戰，三是 1964 至 1975 年間之越戰，四是 1978 至 1989 年之柬埔寨戰爭。對峙中的兩個集團，分別以美國與蘇聯為首，體系處於「恐怖平衡」的狀態，但未導致另一場大戰爆發。

由於這兩個集團內部各自存在著不同程度的矛盾和衝突，故在不同時期，集團成員國的關係亦是變動的，並非一成不變。例如中國、印度與越南雖為同一集團，但領土糾紛則導致中印與中越發生邊界戰爭，又中國在 1970 年代以前屬於蘇聯集團之一員，但中蘇決裂後，中國於 1973 年提出「一條線」外交戰略，聯合美國、日本、巴基斯坦、伊朗、土耳其及歐洲等形成一條直線，反對蘇聯霸權主義。⁷

此一壁壘分明的對峙，反應在朝鮮半島的局勢亦然。由於二次大戰末核子武器的發明，美國為避免全面開戰而導致全面毀滅，乃極端克制與蘇聯之正面衝突，於是從韓戰的經驗可以看出，戰爭為美國遂行政策的一種工具，戰爭的政治目標鎖定在不使現狀發生激烈變化，此一目標的有限性必須清楚地傳達給敵人，並且限制大規模殺傷能力武器使用於戰場，最後運用外交談判結束戰爭。⁸「有限戰爭」的思維影響了美國在二次大戰以後對戰爭目標的認知，避免了小規模衝突擴大或造成另一波大戰，區域情勢雖然緊張不安，卻未爆發另一波全面衝突。

（二）南北韓對峙

二次世界大戰結束前夕，美、蘇在雅爾達簽訂秘密協定，以北緯 38 度線為界，分別出兵朝鮮半島對日作戰。1945 年 8 月 11 日，美國發布促使在朝鮮日軍投降的第一號命令，要求朝鮮半島 38 度線以北的日軍應向蘇聯軍隊投降，38 度線以南的日軍應向美軍投降，蘇軍與美軍遂分別佔領南北朝鮮。1948 年 8 月南韓成立「大韓民國」，同年 9 月北韓成立「朝鮮民主主義人民共和國」。1950 年 6 月 25 日韓戰爆發，至 1953 年 7 月 27 日簽訂板門店「停戰協定」，劃定 38 度線為「非軍事區」，從此分隔南北兩韓。

⁷ 中華人民共和國外交部，「毛澤東主席關於三個世界的理論和『一條線』戰略」，參見 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/2177.html/>。

⁸ 何思因主編，美國(台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國 83 年 4 月)，頁 528-532。

「停戰協定」雖為韓戰劃下休止符，但「停戰」係指不戰不和之狀態，⁹故在未簽訂和平條約的情形下，南北韓關係仍然處於戰爭狀態。此外，南北韓各自與美、蘇集團結盟，軍事對抗與全球冷戰對抗相結合，朝鮮半島冷戰格局遂為兩極化國際體系最佳寫照。

1953 年 10 月南韓與美國簽訂「韓美共同防禦條約」，依約美國派遣 6 萬美軍駐韓，1965 年南韓與日本關係正常化，雙方經貿關係不斷增長。相較南韓與美、日關係的發展，北韓亦於 1961 年分別與蘇聯、中國簽訂具軍事性質的「友好合作互助條約」。也就是說，朝鮮半島成為南韓、美國、日本間南方三角，與北韓、蘇聯、中國間北方三角對抗局面。¹⁰

韓戰結束以來，北韓政府就把軍事建設作為國家建設的最重要的目標之一。1962 年，北韓領導人金日成提出「四大軍事路線」口號，亦即要求全軍幹部化、全軍現代化、全民武裝化及全國土要塞化，¹¹全面發展軍力，使北韓在第三世界成為具備超強軍事實力的國家。

依據 2004 年統計資料，倘以人口比例計算，北韓人口只有 2,291 萬人，其軍隊數量卻有 108 萬 2 千人，相對而言，南韓軍隊數量相當小，因南韓人口接近北韓的 2 倍，約 4,764 萬人，軍隊數量確僅為北韓的六成，約 68 萬 6 千人。換言之，北韓的軍人占人口比例約 5%，而南韓軍人占人口比例則約 2%。¹²

另根據美國武器管制及裁減局(the U.S. Arms Control and Disarmament Agency, ACDA)所提供之統計資料(如表 2-1)，1970 至 1987 年間，兩韓之國防預算支出均成長約 10 餘倍，¹³此說明了兩韓投入大量資源維持軍事平衡。而斯

⁹ 李在方，「南北韓統合過程之觀察」，*新世紀智庫論壇*，第 13 期(2001 年 3 月 30 日)，頁 61。

¹⁰ 朱松柏，「南北韓的軍備競賽與區域安全」，*亞洲研究*(香港)，第 19 期(1996 年 9 月 10 日)，p.193。

¹¹ 1962 年 12 月北韓勞動黨第四屆第五次中央委員會全體會議，決定對北韓採取四大軍事路線的政策。

¹² 軍人統計數字，參見國防部編印，*中華民國 93 年國防報告書*，<http://report.mnd.gov.tw/>；人口統計數字，參見外交部網站，<http://www.mofa.gov.tw/>。

¹³ Byoung-Lo Philo Kim, *Two Koreas in Development: A comparative Study of Principles and Strategies of Capitalist and Communist Third World Development* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1992), p. 158.

德哥爾摩國際和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) 以及倫敦戰略與國際研究所(International Institutes for Strategic Studies, IISS)所發表之統計資料，因引用北韓的官方數據，致同一期間北韓的國防預算僅成長 2 倍，¹⁴此一數據不僅無法取信於國際社會，更突顯北韓官方數據不實之特點。另根據西方國家普遍採用的數據，北韓的國防支出約占 GNP 之 10%至 25%之間，南韓則為 3%至 5%。

表 2-1 冷戰時期南北韓國防預算支出比較表(單位：百萬美元)

年份	ACDA Data (當期價格)		SIPRI Data (以 1986 年價格為準)		IISS (以 1980 年價格為準)	
	南韓	北韓	南韓	北韓	南韓	北韓
1965	113	175	311	429		
1970	491	576	617	878	753	936
1975	1,461	1,080	1,271	909	1,286	878
1980	3,515	(預估)3,000	2,990	1,337	3,309	1,337
1985	4,891	(預估)5,400	4,439	1,765	4,621	1,924
1987	5,600	(預估)5,800	5,310	1,876		

資料來源：Byoung-Lo Philo Kim, *Two Koreas in Development: A comparative Study of Principles and Strategies of Capitalist and Communist Third World Development* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1992), p. 159.

二、穩定面

(一) 南北韓對話與信心建立

所謂「信心建立措施」(confidence-building measures)，根據 1975 年歐洲安全合作會議 (CSCE) 之赫爾辛基最後議定書 (Helsinki Final Act, 1975)、1986 年斯德哥爾摩信心安全建立措施文件 (Stockholm Document on Confidence and Security Building Measures of 1986)、以及 1990 年「維也納文件」等定義，係指降低敵對國家間緊張及避免戰爭發生之機制。此類措施可概分為四大類，包括：

¹⁴ Ibid..

(1)溝通性措施 (communication measures)，例如設置熱線、區域安全溝通中心、成立定期協商機制等；(2)透明化措施 (transparency measures)，例如交換軍事演習計畫及資訊交換，包括計畫購買之軍事武器、軍事人事部署及預算、主動觀察其他國家軍事演習等；(3)限制性措施 (constraint measures)，例如疏散區、限制軍事部署區、提早知會措施等；以及(4)驗證性措施 (verification measures)，例如空中偵察、地面電子感應系統偵察、定點查驗等。¹⁵

南北韓之信心建立措施早在 1970 年代初期即開始萌芽。1969 年美國發表「尼克森主義」，強調以談判代替對抗之思維。1972 年 7 月 4 日，南北韓領導人互派特使探求降低衝突的可能性，並首次達成「七四共同聲明」之協議，其內容為：(1)不依賴外力、不受干涉，自主達成和平統一，並超越思想、意識形態及制度差異，追求民族大團結；(2)為緩和緊張狀態及創造互信氣氛，不應互相重傷毀謗，不再武裝挑釁，採取積極措施防止意外軍事衝突；(3)恢復民族聯繫，增進各項交流；(4)促進南北韓紅十字會會談成功；(5)為防止突發事件，並能迅速處理，漢城與平壤之間應設立熱線電話；(6)設立南北事務調節委員會，推動各項協議；(7)以上各項協議，符合全民族統一之熱望，雙方誓言誠實加以履行。¹⁶

兩韓在分裂 28 年之際達成上述協議，其中第一點即明述兩韓和平統一之目標，對於敵對雙方而言，誠屬不易。此項協議顯示兩韓均同意在維護民族利益的前題下完成統一，而為兼顧各自的國家利益，則應建立溝通管道，增進彼此瞭解，為統一創造條件。由於兩韓人民均對統一有高度共識，統一的障礙在官方不在民間，此為兩韓分裂以來首次官方接觸，雙方均盼以對話解決政治問題，最終達成統一目標。

另有關兩韓民間往來部份，主要依賴上述「七四共同聲明」第 6 點，由兩韓紅十字會共同主導。早在 1970 年代，雙方紅十字會基於人道立場已進行接觸談判，1985 年終於在雙方努力下，互派 150 人「離散家族故鄉訪問團與藝術公演團」，

¹⁵ 李明，「『信心建立措施』在朝鮮半島：實踐與成效」，**戰略與國際研究**(台北)，第 2 卷第 1 期 (2000 年 1 月)，頁 60-61。

¹⁶ 李明，前引文，頁 68。

分別前往首爾及平壤交換訪問。¹⁷此外，1990年代南韓民間對北韓的糧食援助，亦是透過兩韓紅字會談判陸續完成。¹⁸

由於統一為兩韓共同的目標，南韓方面續就統一的方式提出具體方案。1973年6月23日南韓總統朴正熙發表「和平統一外交宣言」，在朝鮮事務上，盼兩韓皆不干涉對方的內部事務、不以武力侵犯對方、繼續各項談判不使中斷等。國際事務方面，南韓展現了善意，並宣稱：「為消除緊張對立增進合作，不反對北韓和南韓共同參與國際組織，南韓願與所有國家基於平等互惠原則建立關係，並呼籲和南韓政經制度不同的國家，也對南韓開放門戶。」¹⁹此項建議並不為北韓所接受，而北韓也擔心兩韓共同參加國際組織將造成朝鮮永久分裂。

美國方面則支持1972南北韓「七四共同宣言」及1973南韓「和平統一外交宣言」。此一時期美國除了於1971年從南韓撤退2萬名美軍，主張透過談判達成南北韓和平統一，亦贊成南北韓同時加入聯合國等國際組織。

1988年7月7日，南韓盧泰愚總統發表「七七宣言」，內容包括：(1)除了兩韓人民廣泛交流，也應允許海外僑胞自由訪問南北韓；(2)允許失散家庭成員相互通信往來；(3)兩韓之間應如同社區一般，進行貿易開放；(4)除軍事物資外，不反對南韓友邦與北韓進行貿易；(5)揚棄競爭或對抗性質的外交戰，使兩韓都能為國際社會提出貢獻；(6)南韓在與中國、蘇聯改善關係的同時，願意協助北韓與美國、日本改善關係。²⁰

1990年9月起，兩韓召開「南北高層會談」。並於1991年12月13日第5次會談簽訂「南北韓和解、互不侵犯與交流協定」(即「基礎條約」)。協定中，雙方同意：(1)尊重各自的政治體制；(2)不干涉對方內部事務；(3)不中傷、毀謗、或破壞顛覆對方；(4)在和平條約訂定之前，仍舊尊重停戰協定；(5)在國際舞台

¹⁷ 長青，「兩韓峰會對區域情勢的影響」，*中共研究*(台北)，第34卷第7期(2000年7月)，頁23-24。

¹⁸ 國防部史政編譯局譯印，*亞洲的安全保障*(台北：國防部史政編譯局出版，民國88年10月)，頁199-200。

¹⁹ 李明，前引文，頁68-69。

²⁰ 李明，前引文，頁69-70。

上，不互相競爭對決；(6)設置南北軍事共同委員會，以保障互不侵犯協定的履行；(7)推動雙方各層面的交流。²¹

1991年12月31日，雙方再簽訂「南北韓非核化宣言」，達成數點共識：(1)南北韓不進行核武器的試驗、製造、生產、接受、保有、貯藏、配備及使用；(2)南北韓同意核能只作為和平用途；(3)南北韓不保有核子再處理或鈾原料濃縮設施；(4)為利於對雙方非核化進行檢測，雙方同意設置「南北核統治委員會」，並訂出辦法施行；(5)南北韓為保證共同宣言的履行，在宣言發表之後的1個月內，必須設置「南北核統治委員會」，並使之營運；(6)共同宣言將由雙方同時對外公佈，並自雙方換文之日開始實施。

綜上所述，各時期兩韓的談判中，最具高度共識的議題，則是雙方均同意以未來統一為努力目標。雖然目標一致，南北雙方對於統一之政策內涵與過程則差異極大。1993年南韓金泳三總統提出「三階段促成民族統一」論：從第一階段「和解互助」，到第二階段「南北聯合」，而目標則是第三階段「統一國家」，亦即最終完成「一民族一國家」。²²金泳三的主張，其立意甚是合理，卻不被北韓所接受。其原因蓋由於蘇聯崩潰及東歐國家非共化以來，北韓缺乏安全感，南韓的主張，給予北韓的感受是「東西德模式的韓國化」，或北韓被南韓「吸收統一」。相較於南韓的統一政策，北韓則主張成立兩韓邦聯，以兼容兩韓不同的政府體制。²³由於兩韓的統一政策差異極大，如何在上述各時期所建立的統一共識上謀求調和雙方利益的方案，將是未來影響兩韓統一的關鍵。

綜觀冷戰時期及冷戰後初期南北韓之信心建立措施，屬溝通性措施者，包括「七四共同聲明」中有關熱線電話及南北事務協調節委員會之設立、「和平統一宣言」力促南北韓談判持續不中斷以及「基礎條約」中有關南北軍事共同委員會之設置。另驗證性措施則見於「南北韓非核化宣言」有關「南北核統治委員會」

²¹ 協定全文參見**東北亞和南北韓，年例報告書，1991-1992**（首爾：平和研究所，1992年5月），頁248-251。轉引自李明，前引文，頁70-71。

²² 李明，前引文，頁71-72。

²³ 長青，前引文，頁24。

之設置，以對雙方核能設施進行檢查，以確保非核化之目標。

南北兩韓在 1991 年的「南北韓和解、互不侵犯與交流協定」中，決定成立軍事共同委員會，2000 年舉行首次國防部長會談，至 2004 年 5 月始舉行「第 1 次將軍級軍事會談」，討論防範兩韓軍事衝突的具體作法。²⁴此一進程，一方面反應兩韓和解之前景，另一方面也反應出信心建立過程之漫長與困難重重。

(二) 美國圍堵政策在東北亞之實踐

第二次世界大戰結束以來，美國的安全戰略以圍堵蘇聯共產主義集團勢力擴張為政策。「圍堵政策」立基於前美國國務院政策設計處(Policy Planning Staff)主任肯楠(George Kennan)的戰略思想，肯氏於 1947 年以專文發表於「外交事務」期刊，他分析蘇聯的威脅大部份是心理的，可以巧妙地透過外交運作及密祕行動來加以圍堵。²⁵

1950 年 1 月肯氏的繼任者尼茲(Paul H. Nitze)對「圍堵政策」提出補充，在「國家安全會議第 68 號」(NSC 68)文件中，尼氏認為蘇聯的威脅不僅是政治及心理上的，而且也是軍事上的，故該報告不認為外交或談判方式足以圍堵蘇聯，而必須以軍事力量嚇阻敵人。杜魯門總統於韓戰爆發後接受此一觀點，其繼任者艾森豪總統亦奉行此項政策，一方面增加軍備支出，一方面在海外進行戰略結盟。²⁶此一時期，美國所簽訂的聯盟條約包括：1951 年 8 月 30 日美菲共同防禦條約、1951 年 9 月 1 日美澳紐安全條約、1951 年 9 月 8 日美日安全保障條約(1960 年重簽，10 年效期滿後，仍有 10 年自動延長期)、1953 年 10 月 1 日美韓共同防禦條約、1954 年 9 月 8 日簽署美、澳、紐、法、巴、菲、泰、英之東南亞集體防禦條約，並與南越、寮國、柬埔寨簽議定書，成立東南亞公約組織(South East Asia Treaty Organization)、1954 年 12 月 2 日與台灣簽訂中美共同防禦條約、以

²⁴ 「南北韓構築軍事信任基礎才剛開始」，*朝鮮日報*，參見 http://chinese.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2004/06/04/20040604000036。

²⁵ *自由時報*，民國 94 年 3 月 19 日，參見 <http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/mar/19/today-int2.htm>

²⁶ 林正義，「美國國家安全政策」，收錄於何思因主編，*美國* (台北：國際關係研究中心，民國 83 年 4 月)，頁 510-511。

及 1955 年與伊拉克、伊朗、巴基斯坦、英國簽署巴格達公約。

冷戰時期，美國定位朝鮮半島為圍堵中國與蘇聯的戰略據點。上述聯盟條約在冷戰時期構成一條圍堵共產主義的「島嶼鎖鍊」²⁷，朝鮮半島則位於其中之重要環節。此一圍堵使中國感受戰爭之威脅與壓力，認為美國在南韓駐軍，從冷戰意識出發把朝鮮半島視為向亞洲大陸進攻的「戰略據點」和「主要前哨陣地」。除此之外，美國為保障「這個區域重要海上通道以及在這個地區的利益與安全」，更強調朝鮮半島的戰略重要性。²⁸

美國的安全戰略主要目標是維持亞太地區的和平穩定，並使自身的經濟活動不受政治與軍事的限制。維持穩定的亞太秩序，符合美國的國家利益，所以美國必須維持駐軍，確保亞太地區安全情勢。美國的「胡蘿蔔和棒子」兩手策略，以軍事上「前沿部署」作為外交上多邊對話機制的後盾。²⁹

第二節 冷戰後朝鮮半島安全環境

1990 年代朝鮮半島的緊張情勢並未因冷戰結束而緩和，相反的，由於敵我意識的根深柢固，南北韓互信不足，不僅積極擴充軍備，大規模軍事演習年年舉行，而且不斷有零星軍事衝突發生，造成朝鮮半島情勢依舊緊張。

一、不穩定面

（一）南北韓持續對抗與衝突

南北韓不僅是全球軍備競賽最激烈的地區之一，而沿著北緯 38 度線佈署的

²⁷ 第一島鏈從面對北極海的阿留申群島開始，經堪察加半島、向下延伸至日本群島。韓國與日本之間僅隔一狹小的對馬海峽。此島鏈繼續向下延伸至台灣，經菲律賓群島，直到印尼。廣大的印尼群島之中有三處連結印度洋與太平洋的重要海峽，即麻六甲、巽他及龍目島。此島鏈繼續延伸至新幾內亞，穿過澳洲與其東北方鄰近島群，終點為面對南極冰海的紐西蘭南島。參閱 James E. Auer, 「西太平洋的海事聯合：符合台、韓、日、美共同的國家利益」，發表於西太平洋安全保障台、美、日三國國際研討會(台北)，2002 年 8 月 17 日。

²⁸ 陸俊元，「朝鮮半島的地緣戰略結構及其變化」，*現代國際關係*(北京)，1996 年第 9 期。

²⁹ 陽永明，「美國亞太安全戰略之理論分析」，*美歐季刊*，第 12 卷，第 3 期，86 年秋季號，頁 35-71。

150 萬大軍，更使該區成爲東亞地區的火藥庫。由於朝鮮半島是四強戰略利益匯集與衝突之區，南北韓間小規模的武裝衝突(如表 2-2)，隨時都有可能爆發戰爭，惟實際情形則是雙方經由自制，避免衝突情勢不斷升溫。

表 2-2 1991-2002 年南北韓軍事對峙情形

項次	時間	狀況	地點	備註
1	1992 05.22	三名北韓武裝人員滲透	軍事分界線南方 1 公里非武裝地區	相互開火，導致南韓一名士兵受傷，北韓損失 3 人。
2	1993 09.17	南韓漁船誤闖北韓海域	漢城西方大青島附近北韓海域	南韓損失一艘漁船
3	1995 05.11	南韓軍機誤入北韓領空	非軍事區中央	
4	05.30	北韓巡邏艇扣押南韓漁船	南北韓西面海界以北 28 公里	
5	10.27	北韓間諜入侵南韓	南韓扶餘鎮	北韓損失一名間諜
6	1996 04.05-04.09	北韓軍隊進入非軍事區	北韓非軍事區附近	
7	05.16	7 名北韓軍人進入非軍事區	南北韓邊界中立緩衝區	
8	05.23	5 艘韓巡邏艇闖入南韓水域	南韓西岸泰川島 5 公里水域	
9	06.14	3 艘北韓砲艇闖入南韓海域	南韓黃海延坪島附近 4 哩海域	
10	09.18	北韓潛艇於南韓擱淺	南韓江陵市附近海岸	相互開火，導致南韓 3 名士兵死亡、2 名士兵受傷、1 名平民誤殺；北韓折損 20 名人員、1 艘潛艇以及 1 人受傷。
11	10.04	北韓 AN-2 機進行武力展示	南韓西海岸北端軍事分界線	
12	10.12	北韓在東海岸非武裝地帶朝南韓崗哨放射迫擊砲並掃射機槍	江原道高城郡非武裝地帶	
13	1997 06.05	北韓巡邏艇從事護漁任務越過雙方分隔線	漢城西方約 150 公里的黃海延坪島附近	相互開火
14	07.16	北韓對交界處南側的一個哨站發動砲擊	非軍事區	相互開火，導致北韓數名士兵受傷。
15	09.09	一名北韓士兵在分隔南、北韓的非軍事區遭南韓部隊射殺	非軍事區	一名北韓士兵死亡。
16	1998 03.12	13 名北韓軍人跨越軍事分界線南下 40 餘公尺	江原道鐵原郡金化邑非武裝地帶	
17	06.22	南韓漁船網獲北韓 60 噸級潛艇	江原道東草外海	
18	12.18	北韓間諜船闖入南韓水域		北韓潛艇遭擊沈
19	1999 06.09-	北韓巡邏艇闖入南韓水域事	南韓西岸水域	北韓艦艇遭擊沈，南韓艦艇受損

項次	時間	狀況	地點	備註
		06.15	件	
20	2000	02.05	三艘韓國海軍快艇和一艘駛入韓國水域的朝鮮巡邏艇發生對峙	朝鮮半島西岸外之百嶺島
21	2002	06.29	北韓海軍擊沉一艘南韓巡邏艇，造成至少 5 名水兵喪生及 19 人受傷	南北韓西海岸軍事分界線處 北韓的挑釁行動明顯違反停戰協定，南韓當局除要求韓為此事道歉，並下令全軍戒備。

資料來源：

1. 林裕峰，「後冷戰時期美國與中共在朝鮮半島的互動關係」，政治作戰學校政治研究所碩士論文，民國 92 年，頁 38。
2. 朱松柏，「朝鮮半島情勢」，參見 <http://iir.nccu.edu.tw/2002report/korea.htm>

為避免軍事衝突一再發生，2004 年 5 月 26 日兩韓在朝鮮金剛山舉行「第 1 次將軍級軍事會談」，討論如何防止兩韓在朝鮮半島西部海域發生衝突。6 月 4 日「第 2 次將軍級會談」在南韓雪嶽山舉行，簽署包括防止西海發生衝突、停止在非軍事區附近進行宣傳並拆除宣傳設施等內容之協議書。³⁰

在前 2 次將軍級會談的基礎上，為磋商「第 3 次南北韓將軍級會談」的日程與議題，2005 年 7 月 20 日兩韓在板門店南韓轄區「和平之家」舉行「校官級軍事實務工作會議」，該會議達成 4 點重要協議如下：(1) 為了防止南北韓雙方在黃海上發生的偶發性衝突，雙方決定於 8 月 13 日開始，設置並運作「通訊聯絡所」；(2) 南北韓雙方同意自 7 月 25 日開始，著手拆除朝鮮半島軍事分界線(MDL)上的體制宣傳大字板及心戰喊話擴音器等宣傳設施，並將於 8 月 13 日為止，貫徹執行此一協議事項；(3) 南北韓雙方對於儘早在北韓白頭山(長白山)召開第 3 次南北韓將軍級會談達成了共識；(4) 為確認軍事分界線上宣傳設施分三階段拆除的執行結果，南北韓第 4 次校官級軍事實務工作會議將於 8 月 12 日上午 10 點，在板門店北韓轄區「統一閣」舉行。³¹由此次會談協議可知，兩韓積極建立機制以降低誤判及衝突，這些會談的舉行與制度化，將有助區域之和平與穩定。

³⁰ 「南北韓軍事將領會談，雙方無交集」，參見 <http://www.epochtimes.com/b5/4/6/4/n558427.htm>.

³¹ 「兩韓軍方將設通訊聯絡所，防止黃海衝突」，大紀元，參見 <http://hk.epochtimes.com/bh/5/7/20/n992515.htm>。「南北韓在首爾舉行將軍級會談工作代表會談」，聯合網(Yonhap News Agency)，參見 <http://for.yna.co.kr/services/CB/Article.asp?Nid=20050712162716J1&Cid=05>

(二) 北韓飛彈及核武問題

冷戰結束後，朝鮮半島發生兩次核武危機。第一次核武危機始於 1993 年 3 月間，當時因外界質疑北韓利用 1985 年間取自前蘇聯之核能設施，加工蒐集鈾原料作為發展核子武器之用，美國與國際原子能總署 (International Atomic Energy Agency, 簡稱 IAEA) 對北韓施壓，北韓宣布退出前於 1985 年間為取得核能設施而加入之國際原子能總署及「核不擴散條約」(Nonproliferation Treaty, 簡稱 NPT)。由於北韓領導人金日成突於 1994 年 7 月 8 日逝世，10 月 24 日北韓與美國簽訂日內瓦「美國—北韓核子架構協議」(Agreed Framework)，雙方同意以輕水反應爐 (light-water reactor, LWR) 取代北韓當時運作中之石墨反應爐 (graphite-moderated reactor)、兩國朝全面政治與經濟關係正常化目標邁進、共同促進朝鮮半島和平穩定與非核化、以及強化國際核不擴散體制等多項協議。³²

第一次核武危機反應出北韓善於採取「戰爭邊緣政策」(brinkmanship)，³³以強烈措辭威脅對手，試圖將衝突情勢推至戰爭邊緣，迫使美國因不願戰爭爆發而接受北韓所提出之能源及糧食援助等訴求，並成立朝鮮半島能源開發組織 (Korean Energy Development Organization, 簡稱 KEDO)，由美、日及南韓等出資，建造兩座輕水反應爐，以解決北韓的能源問題，換取北韓停止其核能計畫。

2002 年 1 月，美國總統布希 (George W. Bush) 在國情咨文中，將伊朗、伊拉克、北韓列為「邪惡軸心」(Axis of Evil) 國家，暗示將對這些國家採取軍事行動。³⁴北韓方面為了增加外交籌碼，展現軍力嚇阻美國侵略，遂利用美國出兵攻打伊拉克之際，於 2002 年 10 月公開核武計畫，朝鮮半島進入第二次核武危機，再次造成區域的不穩定情勢。

自 2002 年 10 月公開承認核武計畫以來，北韓採取一連串升高緊張情勢的作

³² “Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People’s Republic of Korea”, Geneva, October 21, 1994.

³³ 李明，「朝鮮半島重演戰爭邊緣戲碼」，*海外情勢集要*(第 1361 期)，參見 http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/Overseas/20020503_27_3615.html

³⁴ “President Delivers State of the Union Address,” 參見 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

為，包括撤除國際原子能總署在北韓核能設施所設之監視器及封條，重新啓動五萬千瓦的核子反應爐；驅逐國際原子能總署檢查人員；2003年1月10日宣布退出「核不擴散條約」；同年5月12日宣布廢除1992年與南韓簽定的「朝鮮半島非核化共同宣言」；威脅將重新考慮1953年簽訂的停戰協定；³⁵在2003年2月24日盧武鉉就職前夕，進行地對地飛彈試射，試射方向指向日本；³⁶派遣戰機向南越過「北方限制線」(Northern Line Limit, NLL) 侵入南韓領空；³⁷在公海上空攔截美國偵察機；以及發動漁船闖入南韓西部領海。相關舉動旨在升高對立情勢，一方面展現北韓作戰的能力與決心；另一方面升高緊張氣氛，帶給對手壓力，製造美國、日本與南韓處理北韓問題的歧見，並爭取有利於北韓的談判地位。上述作為，均為北韓希望美國正視其訴求，在近程換取經濟援助，並在遠程迫使美國簽訂和平及互不侵犯條約，最終達到促使駐韓美軍撤離等目標。

除了以核武換取經濟利益外，北韓亦認為核武可保障安全不受威脅。冷戰後北韓仍堅持共產主義，但在失去蘇聯經援及中國採取緊縮的燃料、糧食政策下，平壤當局面臨經濟破產及國際政治孤立的雙重困境，發展核武成為重要的安全選擇，因為一方面可以嚇阻美國及牽制北京對北韓的壓制，另一方面可威脅日本，升高朝鮮民族主義並離間美韓同盟。此亦可用以理解，為何1990年代朝鮮半島重覆出現2次核武危機，其關鍵即在於北韓認為安全受到威脅，必須以核武嚇阻力量確保國家安全。

至於解決北韓核武危機之對策，似有幾種選擇。首先，倘循1998年的印—巴核武模式，讓北韓擁有若干數量的核武，而前題是北韓必須配合防止核武輸出，並同意國際原子能總署進行「入侵式武器檢查 (Intrusive Inspection)」，否則平壤不能得到任何經援。此法使國際社會得列管北韓核武，並防止北韓以未完成的核計畫進行經濟勒索。惟北韓一旦擁核，任何機制都難以避免其以核武威脅敵對國家，故各國絕難接受北韓擁核之事實。

³⁵ 「北韓揚言將撕毀韓戰停火協定」，中央社，2003年2月18日。

³⁶ 「南韓總統就職前夕，北韓試射飛彈」，參見 <http://www.epochtimes.com/b5/3/2/26/n279830.htm>

³⁷ 「北韓戰機侵犯南北韓海上分界線後返回北方」，中央社，2003年2月20日。

其次，將朝鮮半島民主化放入北韓核武危機管理的議程，避免一再出現的核武危機，導致「核不擴散條約」的破產和東北亞核武化等後果。故有些論者以為，解決北韓核武危機的根本之道，在於建立「朝鮮半島民主化」的政治議程，而不只是「朝鮮半島非核化」的安全議程。也就是以政治民主化及經濟自由化誘導平壤走出安全困境，在認知上根本放棄開發核武。³⁸此一建議較屬於美國派的看法，期待以政治民主化取代專制政權，在目前北韓封閉的政治環境之下，似無法達成。

其三，就是美國與北韓關係正常化，建立朝鮮半島永久和平機制，例如有關各造簽署和平條約，放棄冷戰對抗，管制武器及裁減軍備等。此法可降低北韓受威脅感，對北韓有利，但對於掌握軍事優勢的美國而言，似難以放下優勢，而屈就於北韓的訴求。故北韓與美國之間，如何在衝突的立場上尋求共識，謀求核武問題的解決之道，實為各利害相關國家之一大考驗。

二、穩定面

(一) 多極結構、互相制衡

1950年代，朝鮮半島呈現美蘇兩極對抗的格局，自1960年代起，中國作為獨立的一方，使朝鮮半島由兩極結構逐漸向「兩極三方」(即美蘇兩極、南北兩韓及中國三方)過渡，1970年代至80年代中期，區域格局呈現中、美、蘇戰略三角關係。1980年代中期起，日本安全角色逐漸增加，朝鮮半島權力格局演變包括中、日、美、俄四強和南韓北韓兩方的「四角多方」結構。³⁹

冷戰後的東北亞，由於朝鮮半島並未完全結束意識形態與軍事對抗的局面，仍然維持著冷戰時期南北對抗的特質，美、日、俄、中等四強除了與南北韓發展經貿關係外，基本上，相互間仍然存在著激烈的權力鬥爭，一方面希望維持本地區的和平，另一方面又積極介入本區域的政治、經濟與安全事務，朝鮮半島仍是

³⁸ 賴怡忠，「化解核武危機，關鍵在北韓民主化」，參見 <http://www.taiwanthinktank.org/researchfinal.php?id=128>

³⁹ 譚取榮，「東北亞安全環境的特徵極其敏感性」，*現代國際關係*(北京)，1992年第6期，頁23。

四強相互角力的競技場，⁴⁰建立新的區域和平保障體制誠屬必然。⁴¹

冷戰後朝鮮半島安全為區域穩定之基石，以區域權力平衡角度視之，美國及中國同時扮演平衡促進者（facilitator）之角色，⁴²聯盟策略、軍事部署及外交手段，則為區域權力平衡之遊戲規則。冷戰後駐韓及駐日美軍仍具規模，為因應新情勢，美日於 1997 年調整美日防衛合作指針，以提升美日安保合作體制，嚇阻或準備介入軍事爭端。另在外交途徑方面，則以對話化解歧見與衝突，主要機制為美朝對話、美中對話、美俄對話、美日韓「三邊協調監視機制（Trilateral Coordination & Oversight Group, TCOG）」、四邊會談及朝鮮半島能源開發組織。

除了上述美國主導運作的區域權力平衡架構，中國作為多極結構之一極，運用其影響力及在聯合國安理會常任理事國之政治地位，全力支持北韓政權穩定，同時透過領導人講話，表達支持南北韓漸進統一之立場，最終促成外國軍隊撤離。⁴³

（二）南北韓關係邁向和解

1. 四方會談

四方會談之緣起，可回溯 1975 年美國國務卿季辛吉在聯合國第 30 屆大會提倡召開朝鮮半島四方會談，邀集包括南韓在內的「停戰協定」當事國會談，以緩和朝鮮半島緊張情勢。季辛吉的構想是透過對話，維持「停戰協定」之效力，並擴大對話伙伴包括日、俄在內，並使美、日與中、俄交叉承認南北韓。此一構想嗣因北韓要求直接與美國談判，雙方簽署和平條約取代停戰協定，以及排除南韓加入等訴求而破局。⁴⁴

冷戰後美國柯林頓政府主張以對話協商解決朝鮮半島問題，採取「軟著陸」

⁴⁰ 朱松柏，前引文，頁 2。

⁴¹ 金炳洪，「朝鮮半島建立新和平保障體制的緊迫性」，*現代國際關係*（北京），1994 年第 11 期，頁 38。

⁴² 邱坤玄，「冷戰後中共與朝鮮半島的權力平衡」，*中國事務*（台北），第 4 期（2001 年 4 月），頁 90。

⁴³ 楊志恆，「東北亞之安全情勢分析」，*戰略與國際*，第 1 卷第 1 期（1999 年 1 月），頁 69-70。

⁴⁴ 朱松柏，「朝鮮半島四邊會談的構想與實際」，*問題與研究*，第 36 卷第 8 期（民國 86 年 8 月），頁 20-22。

政策，一方面穩定北韓政權免於因 1990 年起連續 8 年饑荒而垮台，一方面透過接觸談判改善兩國關係及朝鮮半島局勢。此外，南韓政府檢討北韓政策，認為有必要與北韓談判和平條約，並具體提出由南北韓簽署以及美、日、中、俄四大國背書保證的「二加四」架構，藉以建立朝鮮半島永久和平機制。在此一條件及背景下，逐步產生朝鮮半島四方會談的契機。

1996 年 4 月，美國柯林頓總統和南韓金泳三總統，在雙方高峰會時提倡多邊對話。1997 年 12 月，由美、中、南韓、北韓四國第一次召開旨在終止朝鮮半島敵對狀態的四邊對話。在 1998 年 10 月 21 日第三回合會談時，南韓代表提議設置「和平體制構築」及「信心建立措施」兩個委員會，南韓特別提及在軍事信賴機制上設置熱線電話。北韓基本上是同意，但是北韓也提出四項主張，包括駐韓美軍撤退、締結美與北韓和平協定、禁止輸入武器到朝鮮半島及停止美韓聯合軍事演習。⁴⁵

四方會談是 1997 年 12 月首次運作的機制，美國與中國這兩個分別與南北韓具有深遠關係、意識形態接近、戰略構想相仿的國家，共同促成南北韓的和平對話。截至 1999 年 8 月止，「四方會談」共進行了六次會議。雖然「四方會談」的效果不如預期理想，但至少維持溝通，避免不必要的誤解或誤判，相對的發揮了差強人意的建設性結果（constructive result）。⁴⁶

2.2000 年南北韓高峰會

2000 年 6 月，兩韓舉行高峰會後雙方同意緩和緊張情勢，透過和平、和解與合作，促進兩韓關係發展，最後邁向自主和平統一，如果兩韓根據「共同宣言」順利推動和解，則周邊相關國家的東北亞政策將因此產生變化，尤其是長期以來與朝鮮半島維持著密切互動關係的四強—美、日、俄、中，對南北韓的政策立場與影響力勢必重新調整與評估，當東北亞地區從冷戰殘存的兩極對立狀態走向和解，新秩序就會因相關國家立場的改變而重新形成。

⁴⁵ 「金大中：韓朝美中恢復四方會談，對朝鮮半島和平作用大」，**聯合早報**(新加坡)，2000 年 11 月 28 日，參見 www.zaobao.com/special/korea/pages/korea281100.html。

⁴⁶ 李明，前引文，頁 76。

2000年6月13日，南韓總統金大中訪問北韓與金正日舉行高峰會，在世人注目下南北韓領導人打破僵局，雙方在6月15日簽下歷史性的「六一五南北共同宣言」，共同宣言的內涵包括：一、南北雙方同意共同努力實現自主統一；二、雙方認同彼此的統一方案有雷同之處；三、兩方允諾盡快解決人道問題如分散家庭互訪以及南韓政治犯問題；四、為加強互信，雙方協議透過經濟合作與社會、文化、體育、醫療、環保交流與合作來促進經濟的平衡發展；五、兩方同意未來舉行政府相關單位的對話以執行協議及金正日訪問南韓。⁴⁷

南北韓高峰會結束後，兩韓積極展開實務性會談與接觸，以落實高峰會所達成的共同協議，實務性會談主要透過三個管道進行：第一個管道是部長級會談，南北韓由統一部長朴在圭和北韓內閣參事全今鎮為雙方代表；第二個管道是國防部長的會談，由南韓國防部長趙成台與北韓人民武力部長金一哲為代表；第三個管道是南北韓紅十字會會談。透過這三個管道的會談，兩韓和解趨勢明顯，並已為東北亞國際新秩序的建立，踏出重要的一大步。⁴⁸

兩韓高峰會不論就高峰會本身、南韓及北韓等均深具意義，高峰會本身為兩韓和解之里程碑，所談議題兼顧南北雙方利益及需求，求同存異，以溝通增進瞭解，以談判代替對抗。對南韓而言，高峰會代表著金大中總統推動「陽光政策」之豐碩成果，激發南韓民族主義，迫使美國在爭議多年之「駐軍地位協定」修正問題上讓步。對北韓而言，高峰會成功扭轉長期在國際之負面形象，並提高其對美、日兩國的外交姿態。另外，高峰會使兩韓重啟在板門店之聯絡辦事處，恢復因韓戰而中斷之京義鐵路，成功促成分散家庭成員互訪，降低南韓大國黨對北韓之敵意，吸引南韓企業家投資北韓，兩韓亦首次舉辦外長及國防部長會談，此皆為南北韓分裂以來之重大突破，對維持朝鮮半島穩定貢獻卓著。⁴⁹

⁴⁷ 「六一五南北共同宣言」內容，參見 http://www.peace.org.tw/enews/worldnews/korea_info.htm。

⁴⁸ 朱松柏，「兩韓和解與東北亞新秩序」，頁3-4。

⁴⁹ 劉德海，「二千年兩韓高峰會對東北亞與兩岸關係的影響」，**戰略與國際研究**，第3卷第2期(2001年4月)，頁83-91。

(三) 南韓的陽光政策

韓國的亞太安全戰略，最主要目標是防止北韓軍事進攻，其次是實現民族統一，其三是維持區域安全。為實現安全戰略目標，韓國的基本策略有四個方面：(1)與美國的軍事同盟關係是其安全政策的核心，因為沒有美國的支持，韓國還無力承擔全部的安全責任，不過隨著韓國實力的增長，韓國要在自身防衛中負更大責任，使美韓軍事同盟逐漸轉變為韓美互補性的合作伙伴關係；(2)尋求與日本、中國、俄國以及東南亞等國進行軍事交流與合作；(3)穩定與北韓關係，為民族統一創造必要的和平氣氛；(4)參與聯合國的國際維和行動。⁵⁰

1998年2月金大中就任南韓總統，不久後推行「陽光政策」(Sunshine Policy)，他在就職演說提出處理北韓事務的重要主張，包括：(1)南韓不會容忍北韓的武裝挑釁事件；(2)南韓向北韓保證無意傷害或吸納北韓統一；(3)將從最容易達成共識的起點出發，積極推動擴大兩韓的和解與合作。⁵¹金大中的宣誓，一方面以善意引導北韓接納南韓新政府，為兩韓進一步接觸提供伏筆，另一方面則強調南韓維護區域和平的決心，提醒北韓勿因南韓的陽光政策而錯估形勢。此種胡蘿蔔與棍棒兼具的方式，確保「陽光政策」推動。

金大中政府的「陽光政策」，主要有六項指導原則：(1)維持國家安全與促進兩韓合作應同步進行；(2)將促進和平共存與兩韓合作列為政府政策的第一順位；(3)必須營造有利於北韓開放與體制轉變的環境；(4)促進兩韓的共同利益；(5)應堅守民族自決與爭取國際國際社會支持的原則；(6)須在全國共識下推動對北的政策。⁵²

此外，金大中指示實踐對北韓政策的六大方向：(1)透過對話實踐 1991 年的基本協議；(2)以政經分離為原則，政治層次的議題，不影響和北韓的經濟聯繫；(3)分散家庭團聚；(4)彈性處理對北韓的糧食援助；(5)繼續履行為北韓興建輕水

⁵⁰ 閻學通，「亞太安全趨勢」，*現代國際關係*(北京)，1997年第7期，頁3。The Ministry of National Defense The Republic of Korea, *Defense White Paper 1996-1997*, pp.16-24.

⁵¹ 李明，前引文，頁72。

⁵² 劉德海，前引文，頁80。

核子反應爐的承諾；(6)創造朝鮮半島的和平環境。⁵³

「陽光政策」與過去南韓對北韓的政策相較，有三項根本的不同點：(1)首先是基本的態度不同。歷屆南韓政府皆視北韓為首要敵人，所以內政外交以對抗北韓為主。金大中認為對抗及對立將造成兩韓永久分裂，不如仿效伊索預言中，北風的強冷無法吹去路人的外套，而和煦的太陽則使路人自行脫去外套。換句話說，用柔性的政策化解北韓戒心，增進互信基礎，促進兩韓對話與交流，進而降低朝鮮半島緊張情勢。(2)其二是政策制訂的假設不同。金大中以前的政府，均假設北韓即將瓦解，而金大中則主張對話交流，以誠意化解敵意，不以北韓垮台為兩韓統一之前題。(3)其三是策略不同。金大中以前的策略為政經掛勾，強調有條件的經援，北韓必須有善意回應，金大中的「陽光政策」則強調政經分離，南韓經援北韓的意願，不因北韓之挑釁或敵意而改變。⁵⁴

金大中政府對北韓之「陽光政策」雖有具體成果，包括 2000 年 6 月 15 日兩韓首次高峰會，以及緊接之雙方離散家庭互訪、雙方在同一旗幟下參加 2000 年雪梨奧運會以及召開部長級會談討論雙方共同關切之實質問題等重要進展，惟因 2001 年以來南韓內政動盪，「陽光政策」受到南韓反對黨之挑戰，認為金大中之善意並未得到北韓之相對應回報，且金正日遲遲未回訪南韓，故「陽光政策」出現失誤。簡言之，南韓政黨角力以及兩韓尚缺互信基礎，致使「陽光政策」出現侷限，⁵⁵惟此並不能否定「陽光政策」對朝鮮半島和平與穩定之貢獻。

(四) 美國聯盟戰略

冷戰後美國的安全戰略仍維持冷戰時期之主軸，在亞太地區將中國視為挑戰者，持續維持聯盟戰略與圍堵政策。柯林頓政府以「美中戰略伙伴關係」為主軸，對中國進行「圍堵」(Containment)和「交往」(Engagement)，兩者併稱「圍和政策」(Congagement)。2001 年小布希政府上台後，政策上著眼於中國興起之挑戰，

⁵³ 同上註。

⁵⁴ 同上註，頁 78-79。

⁵⁵ 李明，「朝鮮半島重演戰爭邊緣戲碼」，**海外情勢集要**，第 1361 期(2002 年 4 月 10 日)，參見 http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/Overseas/20020503_27_3615.html。

故將美中關係定位為「戰略競爭關係」，並積極發展「美日同盟」關係以為東亞安全之主軸。總體而言，柯林頓與布希對東亞安全所採取的政策途徑或有不同，前者著重外交途徑，後者著重軍事途徑，然其背後的政策思維則有一致的脈絡可尋，亦即以維持冷戰時期的聯盟關係，確保美國在此區之國家利益。

美國在 1994 年 7 月公布的「國家參與和擴展安全戰略報告」中明確指出：「在考慮亞洲地區的時候，我們必須記住，安全問題是最為重要的。美國打算繼續在這一地區發揮作用，我們是太平洋地區國家，本世紀我們已在這一地區打了三次戰爭，為制止地區性入侵和確保我們自身的利益，我們將以積極的姿態在那裡保持駐軍，並將發揮作用。」⁵⁶

1995 年 2 月，美國國防部公佈「美國東亞與太平洋地區安全戰略」報告。⁵⁷ 報告明確指出：美國和韓國的關係不僅是對條文的一種承諾，這也是我們國家支持和促進民主的一個重要組成部分。即使在朝鮮的威脅解除以後，美國也打算為地區安全起見，與韓國保持強有力的防務聯盟。⁵⁸

為處理朝鮮半島問題，美國亦在上述 1995 年報告中倡議多邊安全 (multilateral security initiatives)。冷戰後美國在東北亞 10 萬駐軍嚇阻區域發生戰爭，為區域安全對話創造穩定環境。此一時期美國透過外交途徑解決衝突，包括雙邊及多邊對話或合作機制，例如 1994 年「美國北韓核子架構協議」。另外，美朝對話、美中對話、美俄對話、美日韓三邊對話機制、美中及兩韓「四方會談」、美日韓出資協助北韓興建兩座輕水反應爐之「朝鮮半島能源開發組織」以及解決北韓核武問題的「六方會談」等，組成了應付朝鮮半島及東北亞問題的合作安全架構，此亦反應出冷戰後美國除了以武力為後盾，更必須透過對話處理問題，方能持續維持區域均勢及美國霸權地位。

此一以美國為中心而展開的安全格局，實係以雙邊或多邊對話機制補充聯盟

⁵⁶ 王純銀，「朝鮮半島安全形勢展望」，*現代國際關係*(北京)，1996 年第 6 期，頁 10。

⁵⁷ *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(Washington, D.C.: Department of Defense, February 1995).

⁵⁸ 王純銀，前引文，頁 11。。

戰略之不足。這些安全對話機制之所以能夠推動，主要是因為冷戰後大國間不存在戰略對抗的因素，以及日益深化的經濟關係，使各國互賴程度增加，對維持區域安全與穩定有共同的切身利益。⁵⁹上述機制雖然運作，卻不一定獲致具體成果，例如「四方會談」未能持續召開，「朝鮮半島能源開發組織」未能如期運作並阻止北韓繼續發展核武，這些例子顯示出合作安全機制在實務上的缺陷，也反應出各國在特定議題上利益互異，立場衝突，無助於合作安全之推展。

雙邊與多邊機制雖為美國聯盟戰略之補充，但因提供亞太國家參與協商與決策之機會，亦為東北亞國家所支持。例如韓國即為一積極倡導者，1989年10月，韓國總統盧泰愚在聯合國大會發言，提出召開由中、美、日、俄以及兩韓等參加之「東北亞和平協商會議」，以建立解決朝鮮半島問題的「東北和平結構」。⁶⁰又中國之政策亦支持雙邊和多邊之安全合作，因冷戰後中國倡導「新安全觀」，⁶¹其目的在於透過與地區國家之安全合作，提升本身以及亞太地區之整體安全與穩定。⁶²

第三節 冷戰後朝鮮半島之權力平衡

過去數百年來，權力平衡被認為是國際政治運作的法則，也是國際法上不可或缺的狀態。惟因權力平衡為歐洲宮廷外交實踐所得之理論，並且於20世紀初導致第一次世界大戰爆發，故學界對此理論提出不少批評與修正。

一、權力平衡概念在本文之應用

一般而言，權力平衡可說是國際體系內一種權力均衡分佈的狀態，為國際政治基本的、長期存在的趨勢。根據理論大師 Hans Morgenthau 的解釋，權力平衡

⁵⁹ 吳心伯，「東亞合作安全的現狀與前景」，*和平與發展*(上海)，1995年4期，頁10。

⁶⁰ 吳心伯，「冷戰後韓國的安全政策」，*當代亞太*(上海)，1996年2期，頁42-43。

⁶¹ 于有慧，「後冷戰時代中共新安全觀的實踐與挑戰」，*中國大陸研究*(台北)，第44卷第2期(民國90年2月)，頁57-75。

⁶² 楚樹龍，「亞太地區安全觀、安全結構和安全戰略」，*現代國際關係*(北京)，1997年第5期，頁6-7。

大致為對於現狀的描述，或者為某些國家的對外政策，而權力平衡既然討論到權力應該均衡分配的原則（principle），則權力的分配大致有三種方式：(1)經由有關國家組成聯盟；(2)在多個國家相互制衡的複數平衡體系中，由強權負起維持權力平衡的責任；(3)長期而言，經由政治力量或制定基礎的法律達成權力平衡。

63

權力的平衡狀態除了以國家實力為後盾，權力平衡的維持仍以外交折衝為主要手段，藉以消彌緊張情勢，避免權力平衡遭到破壞。外交途徑的功能與目的在於：(1)強權可以藉由談判換取備戰時間，再以時間換取空間；(2)透過談判瞭解挑戰者（revolutionary power）之意圖，並聯合各國勢力抵禦之；(3)以靈活的外交手段（brilliant diplomacy）詐騙挑戰者，甚至達到不戰而屈人之兵的目的。⁶⁴

此外，體系內的主要行為者透過結盟方式，以取得權力的優勢地位，並嚇阻挑戰者進一步的挑釁。假如此一優勢聯盟仍無法嚇阻挑戰者對於體系平衡的破壞，則戰爭的爆發無可避免，此時必須堅守「有限戰爭」的策略，以戰爭為手段，以政治為目的。此有助於避免衝突擴大，減少傷亡，並使體系儘速回到權力平衡的狀態。⁶⁵

根據權力平衡的基本定義假設以及當今國際社會的基本原則，沒有一個國家能決定另一個國家的命運。冷戰後朝鮮半島權力平衡，主要由美、中、日、俄等主要大國與南北兩韓維持，由於減少了意識形態的對抗，國家之間有較自由的空間追求本身的國家利益及外交和國防政策。在體系傾向於多極化、互賴以及集體安全等趨勢下，傳統的權力平衡理論受到較多批評。即便如此，決策者仍傾向從現實主義與國家中心的立場來看問題，主權、國家利益、權力與影響力等仍被重視，亦為研究朝鮮半島各國互動的重要指標。

⁶³ Evan Luard, *Basic Texts in International Relations: The Evolution of Ideas about International Society* (London: MacMillan Academic and Professional Ltd., 1992), p. 492.

⁶⁴ G. R. Berridge, *International Politics: States, Power and Conflict since 1945* (England: Pearson Educational Ltd., 1997), p. 167.

⁶⁵ G. R. Berridge, *op. cit.*, pp. 168-169.

二、冷戰後亞洲的安全與穩定

第二次世界大戰結束以來，亞洲國家在經濟方面快速發展。經濟的發展與相互依存關係，可否緩和各國在領土、資源與軍事能力等地緣政治議題上的衝突？從冷戰後亞洲所發生之安全與經濟危機事件來看，區域和平與經濟秩序的平衡仍待建立一制度化機制來維持，以防止不穩定因素導致區域經濟與安全崩盤。

由於亞洲國家軍費支出的上升，軍事的敵對是個不爭的事實，現實主義之權力平衡的理論似仍適合解釋亞洲國際關係，雖然不能排除區域多邊安全合作的可能，但亞洲的多邊合作安全秩序仍較缺乏。亞洲的弱點在於缺乏區域合作的經驗與基礎，即便東協區域論壇似乎對區域安全合作有所貢獻，但包括美國在內之區域內所有國家都沒有經驗與把握去改變傳統權力平衡在此區域的運作。⁶⁶

冷戰後亞洲國家正面臨核子武器擴散、化學及生物武器檢驗不容易落實、傳統武器競賽以及領土主權紛爭等問題。由於安全問題多具爭議性，亞洲的權力平衡似乎難以穩定，故有些學者傾向於用不穩定的均衡（an unstable equilibrium）來形容亞洲的權力平衡體系。

由於亞洲的權力平衡仍不穩定，維持亞洲穩定有賴下列因素配合。首先，經濟互賴的增長是一股維持和平的力量；其次，美國的利益在防止亞洲出現霸權，因此美國將持續維持與日本及南韓的聯盟關係，一方面穩定亞洲，另一方面防止霸權崛起；其三，目前亞洲沒有興起新聯盟勢力的趨勢；其四，隨著冷戰結束，傳統的對立情勢減少，某些議題上有較多的空間可以尋求妥協，例如信心建立措施、貿易障礙、環境問題、跨國犯罪、非法移民、海盜以及資源等問題，都有了較多的空間可茲妥協。⁶⁷

雖然亞洲各國都在發展傳統武力，但是傳統武力的發展尚無革命性突破。另外，經濟的發展帶動資訊科技的革命，電腦與網路的普及帶來了生活的便利，這

⁶⁶ *Towards a New Balance of Power in Asia*, Adelphi Paper 295(New York: Oxford University Press for the IISS, 1995), p. 54.

⁶⁷ *Towards a New Balance of Power in Asia*, pp. 53-54.

一波近年來的變革帶領人類進入了資訊時代。資訊革命的影響已經深入全球的每一個角落，同時也將挑戰傳統政治上柔性權力的典範。⁶⁸

三、大國在朝鮮半島之權力平衡

冷戰後權力格局發生變化，國際政治的發展具備許多特色，使世界的權力分佈邁向多極化，意識形態的對抗漸趨緩和；柔性權力的力量與影響力逐漸提升，其重要的程度已與剛性權力相提並論；經濟發展與政治民主化使得國際政治呈現多元發展的趨勢；大規模的國際衝突漸少，但區域性的衝突增加；戰爭的型態改變，以高科技為基礎的戰爭逐漸取代傳統戰爭型態。

本文將從安全與戰略角度，探討朝鮮半島區域內國家(南韓、北韓)與區域外大國(中國、美國、日本及俄羅斯)之互動關係，以及該互動對區域權力平衡體系之影響。

(一) 冷戰後北韓核武危機對東北亞權力平衡之影響

根據上一節之討論，北韓核武問題為冷戰後區域不穩定之重要因素。冷戰後東北亞區域情勢，原可隨著蘇聯解體，美蘇核子對抗降溫等發展而趨於穩定。實際上，小國積極發展核子武器，一方面成為嚇阻大國的戰略武器，一方面提供恐怖分子以謀求利益。這個嚴重的問題，北韓正是一個典型的例子，引起美國及東北亞國家的強烈關注。1993~1994年北韓核武危機發生時，東北亞各國運用外交手段解決，美國與北韓經過16個月的談判，最終達成一項防止朝鮮半島核子擴散威脅的核子協議，北韓同意重新加入禁止核子擴散條約，履行該條約有關核子檢查的義務，而美國則聯合日韓成立「朝鮮半島能源開發組織」，出資為北韓興建2座輕水反應爐，以解決北韓的能源問題，並終止北韓發展核武計畫。然到了1999年北韓仍未依照協議終止核武計畫，致美國新任總統布希將北韓列為邪惡軸心國家之一，並有以武力置換北韓政權的計畫。此舉進一步加深彼此的緊張關

⁶⁸ *Towards a New Balance of Power in Asia.*, p 48.

係及不信任感，北韓於是更於 2002 年 10 月宣佈其正在發展的核武計畫。

在處理北韓核武危機的過程，各國的共識是朝鮮半島的非核化，因為北韓擁有核武將對區域安全造成威脅，破壞權力平衡，促使軍備競賽。由於各國之中，僅中國同時與南、北韓具有外交關係，為解決此一危機，有賴於中國出面斡旋。在第二次北韓核武危機之後，東北亞各國對此一議題進行了數次會晤，第一次只有美中北韓三邊對話，第二次則是六邊對話，前兩次會議均由中國協調北韓同意出席，會議地點選在北京召開，由此展現了中國對北韓之影響力。

（二）中國的角色與地位

北韓核武問題使中美在戰略上展現既競爭又合作的關係，中國的崛起，勢將對區域權力平衡產生關鍵的影響。

由於亞洲權力平衡缺乏一個穩定的絕對力量，致使中國與日本得以在亞洲乃至於朝鮮半島競逐影響力與勢力範圍。1990 年代中國相當成功地運作「兩個韓國」政策，一方面保持與北韓的政治關係，另一方面則快速發展與南韓的經貿關係，藉以相對提升中國在朝鮮半島事務之影響力。惟自中國與南韓建交以來，中國與北韓外交關係則陷入僵局，至 1999 年 10 月中國外交部長唐家璇訪問平壤以後，雙方才恢復外交部長級互訪。相較而言，中國與南韓的交往層級相對提高，中國的領導人江澤民、李鵬等就曾先後訪問南韓。

中國與南韓交往，除了經濟因素外，更有政治及戰略因素等考量。隨著冷戰的結束，中國在華盛頓—莫斯科—北京三角關係中的戰略重要性相對降低，而為尋求與美國關係之間新的戰略平衡點，南韓成為中國積極交往的目標，因為藉由不斷提昇與南韓關係，一方面可以牽制朝鮮半島權力平衡的各方勢力，另一方面也提升了中國在亞太地區的角色。⁶⁹

隨著中國在朝鮮半島的影響力逐漸提升，日本也更加重視其本身的朝鮮半島

⁶⁹ Choong-nam Kim, "Changing Northeast Asia and Korea-US Relations," *The Journal of East Asian Affairs*, p. 22.

政策。對日本而言，朝鮮半島安全與日本息息相關，冷戰後雖然蘇聯的威脅解除，但是北韓的核武危機及飛彈計畫卻對日本形成另一波的威脅。由於面臨相同的安全議題，日本與韓國的關係逐漸強化。⁷⁰

為強化雙邊關係，日、韓兩國藉由國防部長互訪、軍校學生交流、海軍敦睦互訪以及熱線開放等，進一步提升安全關係。1999年8月舉行第一次日、韓海軍聯合搜救演習，更是兩國展開軍事合作的具體例證。除此之外，日、韓兩國亦是重要的經貿伙伴，兩國經貿關係的發展朝向市場的開放與互賴。相較於中國的共產黨集權政體，日、韓兩國都是民主國家，體制相同，關係亦較拉近。⁷¹

為避免中國崛起對權力平衡產生衝擊，日本的另一選擇就是與北韓關係正常化。日本與北韓之間存在著許多的矛盾未解決，例如北韓方面要求日本必須為殖民朝鮮半島的歷史提出賠償，而這筆賠償金預估約五十至一百億美元，但國際社會特別是美國，惟恐北韓將這筆金錢用於發展飛彈核武計畫，絕對不支持日本為了建交而賠償北韓鉅資。⁷²日本一方面深受北韓的發彈威脅，另一方面則因為北韓綁架日人的問題未得到充分解決，⁷³故而能否與北韓建交仍在未定之數。

（三）區域國家互動關係

由於美國圍堵中國之目的明確，中國自然不願坐視此種結局發生，故每年以相當於南方一省預算的數額無償援助北韓，⁷⁴以維持中國在朝鮮半島的影響力。

日本方面，有鑒於美國不可能永遠協防日本，以及日本的利益不可能永遠與美國一致，日本的安全政策傾向於漸次獨立。跡象顯示，日本的戰略思維正在改變，例如2001年1月日本眾議院成立常設的「憲法研究委員會」，重新審查日本和平憲法對於日本不得用兵的限制；2005年4月，修憲研究報告出爐，建議修

⁷⁰ 朱松柏，「兩韓和解與東北亞新秩序」，頁1，22。

⁷¹ 同上註。

⁷² 李庚嬉，「北韓核武與日人綁架問題之關係」，參見 <http://www.japanresearch.org.tw/point-68.asp>。

⁷³ 「小泉將訪北韓，接回遭綁架日人」，**自由時報**，民國93年5月15日，參見 <http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/may/15/today-int5.htm>。

⁷⁴ 中共國家主席胡錦濤曾表示，北韓得自中共的援助，將相當於中共分配給南方一省的預算額度。

改憲法第 9 條，使日本擁有最低限度使用武及集體自衛等權力。⁷⁵ 由此可見，日本亟欲修改憲法，恢復對外用兵權利，為邁向政經大國的目標鋪路。

日本所擁有的政經軍事等力量雖然傲視亞洲，但這些優勢尚不足以使日本在亞洲取得領導的地位與角色。亞洲各國對於日本仍存有介蒂，這種不信任日本的氛圍，成為日本爭取得亞洲政治軍事角色與影響力的阻力，而強大的日本更易導致亞洲國家軍備競賽及區域不穩定。

相對於亞洲國家對日本的戒心，美國則視日本為「全球伙伴」，也就是賦予日本在東亞的領導角色。許多美國人支持這種看法，布里辛斯基就認為，日本不應只是扮演美國在東亞的盟邦角色，因為美國對日本的全球角色寄予厚望，也就是期待日本能在世界經濟秩序、民主與環境等全球議題上發揮作用。⁷⁶

對南韓而言，中國在經濟上與地緣政治上均是一個非常重要的國家，並且在朝鮮半島事務上一直扮演建設性角色。在區域安全議題上，中國在 1994 年及 2002 年的兩次北韓核武危機的處理中，均扮演非常重要的角色；2000 年南北韓舉行歷史性首次高峰會議，北韓的領袖金正日在峰會前夕密訪中國，雖然密訪的資料未見公佈，但是北韓請示中國老大哥的意味非常明顯，可見中國對於朝鮮半島事務之影響力。在經貿關係上，中國與南韓互為重要的貿易伙伴，中韓關係的重要性，對南韓而言僅次於美韓及日韓關係。⁷⁷

南韓與美、日兩國一直維持著傳統盟邦的關係，但因中國與美、日之間存在著基本的矛盾與對立，故當南韓與中國關係進一步深化時，同時也必須面對美、日與中國之間的抗衡關係。南韓極不願意看到美日安保與美日韓安全合作關係的進展，把中國解讀為假想敵目標，因為這不但將阻礙中韓關係，也使得南韓在地緣政治中處於尷尬的位置，難以尋覓適當的立足點。

⁷⁵ 「日本國會計劃修改和平憲法第 9 條：准許對外動武」，2005 年 4 月 16 日，參見 <http://www.6park.com/new/messages/15494.html>

⁷⁶ Zbigniew Brzezinski, "A Geostrategy for Eurasia," *Foreign Affairs*, September/October 1997, pp.50-64.

⁷⁷ *Towards a New Balance of Power in Asia*, p. 25.

中俄關係之發展，亦為區域權力平衡之一部分。冷戰後，中俄兩國定期舉辦高峰會、積極化解邊界糾紛、促使邊境非軍事化，並締結戰略協作伙伴關係（strategic partnership），1996年中俄兩國倡議成立「上海五國論壇」，成員國包括中國、俄羅斯、吉爾吉斯、塔吉克、哈薩克，2001年6月，「上海五國」高峰會決定將原本論壇性質的聚會轉變為區域多邊合作組織，並取名為「上海合作組織」（Shanghai Cooperation Organization）。2001年7月，兩國簽訂「中俄睦鄰友好合作條約」（Treaty of Good Neighborly Friendship and Cooperation, July 2001），標誌兩國合作關係進入穩定發展的新階段，此為兩國抵消美國全球勢力之具體作為。⁷⁸

以上用以抗衡美國力量及單邊主義之區域權力平衡運作，在美國發生「九一一事件」之後，因美國全球反恐戰略而產生變化。由於中俄均支持美國反恐，美、中、俄關係在處理恐怖主義問題上更趨務實，相形之下抵消了北京抗衡美國的努力。⁷⁹

冷戰結束之後，俄羅斯之力量因經濟衰退而進一步弱化；相反地，中國的戰略力量正在勃興，甚至已取代俄國，位居東北亞關鍵地位，其在朝鮮半島之影響力，與美國形成分庭抗禮之勢。東北亞安全的關鍵在朝鮮半島，大國重視避免衝突和消除危機，但卻不是協助南北韓統一。其中道理很簡單，阻止危機發生比較簡單，而南北韓統一則更加複雜。若南韓統一北韓，使中國頓失北韓屏障，必不樂見此一結果。又假若北韓統一南韓，則美國也不願接受這樣的損失。另外，考量日本的態度，其實亦不願意見到兩韓統一之後，形成一個人口7千萬的國家。在這項幾近於零合的政治議題上，各國深知一方之得，即是另一方之失，於是共識不易達成，南北韓統一難有進展。

⁷⁸ 「中俄簽署睦鄰友好合作條約」，BBC(英國)，參見 http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1440000/14409961.stm。

⁷⁹ Bates Gill, "September 11 and Northeast Asia: Change and Uncertainty in Regional Security," *The Brookings Review*, Vol.20, No. 3(Summer 2002), pp.43-46.

第四節 小結

由於亞洲國家之歷史背景複雜，不同的價值與文化，使得亞洲難以形成一個緊密相扣的集體安全甚或區域安全共治體系。另冷戰後全球僅存的五個共黨國家中(古巴、中國、北韓、越南、寮國)，有四國位處於亞洲，故亞洲地區仍然存續著冷戰時期意識形態的對抗情勢。

本章為探討冷戰後朝鮮半島情勢變化，以冷戰結束時間為分期點，比較兩個時期朝鮮半島情勢之穩定面及不穩定面。冷戰時期不穩定情勢包括(1)亞太地區之冷戰對抗以及(2)南北韓對峙等，而冷戰後則為(1)南北韓小規模衝突及(2)北韓核武飛彈問題等。由此可見，兩個時期均有南北韓對峙及衝突，此一共同特色，持續造成朝鮮半島之不穩定情勢。另北韓核武飛彈危機在冷戰後嚴重影響朝鮮半島安全，故冷戰後朝鮮半島情勢仍不穩定。

另有關區域穩定情勢之發展，冷戰時期之穩定面包括(1)南北韓信心建立措施及(2)美國在東北亞之圍堵政策等，而冷戰後則包含(1)多極結構相互制衡、(2)南北韓邁向和解之路、(3)南韓推行「陽光政策」以及(4)美國維持與日、韓聯盟等四項。由於冷戰時期兩韓信心建立措施在冷戰後促進南北韓邁向和解，且美國之圍堵作為則在冷戰後轉變為持續維持與日、韓聯盟關係，可見冷戰時期的穩定因素到了冷戰後時期仍有持續性。此外，冷戰後尚有體系格局的多極化及南韓的「陽光政策」等二項因素，更加支撐朝鮮半島穩定情勢之發展。

由上可知，朝鮮半島不穩定情勢在冷戰後更加嚴峻，且至今美、中、日、俄、南北韓等尚未解決北韓核武及飛彈問題，另一方面，穩定情勢之形式及實質均有加強，更何況美、中、日、俄、韓等五大主要國家在處理北韓問題均以和平手段為優先選項，此皆有助維持朝鮮半島穩定情勢及區域權力平衡。