

六邊會談及其對東北亞區域秩序之影響與分析

楊鈞池

國立高雄大學

政治法律學系

助理教授

摘 要

二〇〇三年八月，美國、日本、南韓、北韓、中共、俄羅斯等六國代表，在北京第一次舉行針對朝鮮半島未來局勢的六邊會談，今(二〇〇四)年二月二十五日又召開第二回合的會議。六邊會談可以說是這些國家針對朝鮮半島未來局勢發展所採取之最新一回合的國際多邊外交協商機制。但因為相關國家對於朝鮮半島未來發展皆有不同的外交目標與策略設計，因此，六邊會談雖然具有正面與積極的意義，但是想要達成具體且快速有效的解決方案，應該採取更嚴謹的分析方法，尤其是從歷史角度，以及著重在相關國家針對朝鮮半島未來局勢發展的判斷與外交策略之設計，進而了解六邊會談的意涵及其對東北亞區域秩序之影響。

關鍵詞：六邊會談、核武、東北亞、朝鮮半島、北韓、美國

壹、前言

朝鮮半島的局勢發展，特別是北韓政權採取「戰爭邊緣」(brinkmanship)式的外交策略與軍事政策之走向，及其對東北亞區域秩序之衝擊，自一九九〇年代起一直是國際政治關切的重要議題之一。例如，一九九三年爆發北韓是否發展核武之疑惑、一九九八年北韓突然試射飛彈飛越日本領空、二〇〇二年北韓官員親口向美國官員證實核武發展計畫等。針對這些事件，或者稱為「北韓危機」，除了南北韓之外，有能力影響東北亞區域秩序之相關國家，例如美國、日本、中共、俄羅斯等，他們的外交、國防官員與學者專家紛紛曾經提出各種解決方案，包括雙邊協議、區域多邊協議，或是經濟援助、經濟制裁，或是先發制人的攻擊手段、交往或圍堵等等。然而至今為止，朝鮮半島的局勢發展依舊沒有明確且具有突破性的發展。即使是在二〇〇三年八月，由美國、日本、南韓、北韓、中共、俄羅斯等六國代表，在北京第一次舉行的六邊會談，以及今(二〇〇四)年二月二十五日所召開的第二回合六邊會談，與會各國積極地進行協商，但各方僅同意於今年六月舉行第三回合會議外，尚無具體且具有建設性的協議。儘管如此，六邊會談的舉行，及其對東北亞區域秩序的影響，在背後仍顯現出國際政治的轉變。

六邊會談可以說是這些國家針對朝鮮半島未來發展所採取的最新的國際多邊協商機制；但是，由於相關國家對朝鮮半島未來局勢發展卻有各種不同的戰略目標與策略設計，因此，六邊會談雖然具有正面與積極的意義，但是想要精確地分析六邊會談的意義及其對東北亞區域秩序之影響，則應該採取更嚴謹的分析方法，尤其是從歷史角度，以及著重在相關國家針對朝鮮半島未來局勢發展的戰略判斷與外交策略之設計，進而有所全盤性的分析與了解。尤其是透過歷史演變過程中來進一步分析與了解下列問題：

1. 為何北韓屢次對外威脅將發展或擴散核子武器和其他大規模毀滅性武器 (weapons of mass destruction; WMD)，另一方面又願意與其他國家進行外交協商，甚至要求美國、南韓與日本等國提供經濟援助。
2. 為何美國一方面強力要求北韓應廢除核武與其他大規模毀滅性武器，甚至在九一一事件後，一再表示將以「防恐」之名義，不惜發動對北韓先發制人的軍事攻擊行動；另一方面美國又願意聯合日本、南韓與其他國家，提供經濟援助給於北韓，以交換北韓放棄發展核武與其他大規模毀滅性武器。
3. 俄羅斯、中共，原本在冷戰時期作為北韓的社會主義國家盟邦，在冷戰結束後，他們到底對北韓與朝鮮半島局勢發展有何不同的戰略目標與手段？

特別是面對美國等國以「防恐」的外交策略，紛紛改變對北韓的外交與戰略政策，中共與俄羅斯將如何重新佈局，亦對朝鮮半島未來局勢發展產生重要的影響。

本文撰寫的目的在於嘗試分析與釐清上述問題。本文作者認為，九一一事件對東北亞區域秩序產生相當重大的影響，尤其是九一一事件後引發美國政府所謂「北韓政策」的辯論，先發制人的策略或是交往政策成為辯論的焦點。其次，二〇〇三年八月順利召開的六邊會談，可以說是美國等國希望透過國際多邊的協商機制，建立東北亞區域秩序的信心機制。儘管不同國家對於這種信心機制有不同的看法，但是六邊會談的順利召開，至少已經顯示出東北亞區域之相關國家有此意願逐步建構對話平台。未來六邊會談是否可以成為長期性的論壇機制，或者建立制度性的對話機制，則應視六邊會談是否可以真正地解決北韓問題。

貳、九一一事件後對東北亞區域秩序之影響—兼論美國「北韓政策」之辯論

九一一事件對於東北亞區域秩序的重要影響之一，當屬美國總統布希於二〇〇二年國情咨文中公開表示，伊拉克、伊朗與北韓是所謂的「邪惡的軸心國家」(the axis of evil)。亦即，這些國家試圖取得或是已經取得大規模毀滅性武器，特別是核子武器、化學武器與中長程彈道飛彈，而且這些武器很有可能出口給恐怖主義者，進而危害美國國家安全，作為恐怖主義者攻擊美國本土的武器，美國政府誓言將嚴厲打擊恐怖主義，並對這些邪惡的軸心國家採取外交與軍事預防措施，必要時甚至採取先發制人(pre-emptive)的攻擊行動。也就是說，在九一一事件後，國際政治涉及到防止核武擴散或化武擴散之相關議題，例如防範恐怖主義者獲得這些武器，全球非核武化之主張等，已成為國際安全重視的課題之一(川崎哲，二〇〇三；Litwak，2003)。布希總統的宣示，導致原本已經因為「北韓威脅論」而出現東北亞區域秩序未來發展之爭議，如今更加複雜化。

(一)九一一事件之前所謂「北韓威脅論」之意涵

自從一九九〇年代起，北韓政權的政治、經濟與外交、軍事等政策之走向，一直受到國際政治的重視。其中，最關切北韓政局走向的國家可以區分為兩類，一是以地緣政治為戰略思想核心的東北亞區域內相關國家，包括南韓、中共、日本等國家；另一則從全球政治角度，尤其是從防止大規模毀滅性武器的取得與擴散此一角度為基礎的美國與俄羅斯等國家。可是，無論是美國、俄羅斯或是東北亞區域內國家，大致上已經擺脫以冷戰思維來判斷北韓政權的局勢走向，反而開始思考如何透過和平共存的手段以及提供經濟與人道援助，促使北韓政權避免出

現政經崩潰或是走向國際孤立的窘境(小此木政夫，小島朋之，一九九七：頁三一—五四)。

最明顯的個案就是，一九九〇年代初期，美國以間諜衛星偵搜到北韓可能發展核武的可能性，因此美國以北韓曾經簽署「核不擴散條約」(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons; NPT)為理由，要求北韓接受相關的檢查。美國與南韓還一起舉行聯合軍事演習，升高對北韓的壓力。但是北韓突然在一九九三年夏天宣布退出 NPT 以規避檢查，並且宣稱北韓沒有核武，只有和平用途的核能開發。以美國為首的國家原本想要採取嚴厲的軍事與經濟制裁手段，但在美國前總統卡特的斡旋下，一九九四年十月，美國與北韓在日內瓦達成協議，雙方避免採取激烈的對決手段，北韓同意凍結相關核設施，並且願意接受國際原子能組織(International Atomic Energy Agency; IAEA)的檢查。美國與其他國家(主要是南韓與日本，以及歐盟)則提供相關能源援助，成立朝鮮半島能源開發組織(Korean Peninsula Energy Development organization; KEDO)，交換北韓承諾放棄發展核武。此一協議基本上已奠定了一九九〇年代後期朝鮮半島局勢的結構性關係，同時也說明美國等國家亦揚棄過去冷戰時期對北韓所採取的封鎖政策，希望能促使北韓走向國際社會。

相對於美國與其他國家避免北韓政權被國際孤立或是政經瓦解，北韓的外交政策則採取「直接與美國打交道」的做法(Snyder, 2000b; Roehrig, 2003)。美國學者史奈德(Scott Snyder)就認為，北韓一直在操控談判過程的議程設計(manipulate the agenda)，交叉運用各種危機外交(crisis diplomacy)、戰爭邊緣(brinkmanship)、故意示弱以交換談判對手的退讓等手段(Snyder, 2000b)，而北韓採取這些策略與手段的目標無非是希望維持北韓政權的生存與發展(Dujarric, 2001: 466; Lankov, 2003: 614)。例如北韓在二〇〇〇年六月二十一日向美國表示願意停止試射長程彈道飛彈，只要美國與北韓之間持續進行對話(Lee, 2001: 86)。因此北韓企圖使美國願意走上談判桌，並與美國建立正常化外交關係，可以說是北韓透過外交政策來維持政權的重要手段。

北韓企圖與美國建立正常化外交關係，其實還有兩個衍生的目標。首先是，自一九八〇年後期南韓透過「北方政策」的努力，先後與俄羅斯、中共等國建立外交正常化關係，進而形成對北韓的外交包圍網。因此，北韓為求突破外交空間與政權生存，遂必須向美國、日本等國尋求直接交涉的管道與機會，進而直接地突破南韓所設計的外交包圍網。

第二，北韓自從建國後即強調「主體思想」(juche; ideology of self-reliance)(黃長燁，一九九九)，堅持政治自主、經濟自立、國防自衛等基本路線，因此，北韓反對「事大主義」與「教條主義」、反對外國干涉與支配、

反對從屬於國際經濟勢力、不依賴他國武力來保護北韓。這些思想確立了北韓金日成體制的特色，也開創北韓黃金時代(黃長燁，一九九九：頁一九七—一九九)。但是在現實上，欠缺效率的北韓經濟體制一方面因為漢城奧運的舉行而被證實明顯不如南韓；另一方面北韓連續多年出現糧食與能源不足，導致北韓領導階層不得不對外尋求援助，而北韓尋求經濟援助的主要對象，又因為蘇聯與東歐社會主義國家進行政經改革而無力支援，北韓只好轉向美國、日本與南韓等資本主義國家。

其中，北韓過去作為日本殖民地之故，至今為止仍未與日本達成「戰爭賠償」協議，而且此一「歷史事件」也是日本與北韓之間建立外交關係正常化的阻力之一，因此，北韓與日本一直希望協商與解決此一外交問題。一九九〇年一月，當時自民黨的實力派人士金丸信率領社會黨副委員長田邊誠以及其他國會議員前往北韓訪問，曾經一度與北韓勞動黨書記金容淳發表三黨宣言，主張開始進行關係正常化之協商(小此木政夫，二〇〇三：頁三)。此後，日本與北韓遂針對戰爭賠償與相關外交議題進行多次諮商，但因為對於北韓是否擁有核子武器、化學武器以及彈道飛彈等問題，雙方實在難以形成共識。

北韓亦表示願意接受南韓的建議，南北韓同時加入聯合國，並且與南韓盧泰愚政府開始進行高層次會談，一九九一年十二月三十一日，南北韓總理共同簽訂「和解、互不攻擊與合作基本協議」，一九九二年二月十九日「朝鮮半島非核化宣言」正式生效。南北韓之間的交流雖然一度因為一九九四年北韓核武疑惑而暫時中斷，但是自從南韓金大中總統上任後推動對北韓的「陽光政策」(Sunshine Policy)，南北韓又恢復、甚至擴大彼此的交流活動，例如一九九八年北韓允許南韓現代集團前往北韓金剛山進行觀光事業；二〇〇〇年六月兩韓首次舉行元首級高峰會議，雙方並簽署「南北共同宣言」，並允許因為韓戰而分散的家庭可以再會面；二〇〇〇年七月南北韓部長級會議決定接通從南韓首都漢城通往北韓新義州的京義線鐵道，自此以後，朝鮮半島從南端的釜山可以透過京釜線經過漢城後，接軌京義線前往朝鮮半島北端的新義州，亦即朝鮮半島南北縱貫鐵道已經完成。而從新義州通過鴨綠江鐵橋，將可接軌中共大陸東北地區、俄羅斯，甚至可以前往歐洲。

更重要的是，由於美國與南韓、日本等國家皆有簽署軍事合作協議，因此在邏輯上與合理的外交行為上，北韓須先與美國建立正常化關係後，北韓與這些國家的外交關係方能有所真正地突破。問題是，北韓與美國建立正常化關係卻存在一個嚴重的疑問，那就是北韓發展核武的真相以及北韓經濟問題的嚴重性。對美國而言，這就產生了所謂「北韓威脅論」或是「北韓崩潰論」的討論。

所謂「北韓威脅論」，主要有兩個假設。第一，由於北韓領導者在決策風格

上的反覆無常與不可預測性，以及北韓政權對外資訊流通的封閉性與模糊性，北韓政權的特質是「非理性」的(irrationality)。第二，該政權隨時有可能因為經濟因素，例如能源短缺與糧食不足，導致共產政權在一夕之間而瓦解。瓦解後的北韓將有可能出現大量的難民流向南韓、日本或是中共大陸等地；再者，北韓如果擁有核武，則有可能出現核武擴散或是突然攻擊南韓、日本甚至美國等地。而且北韓軍隊也有可能從非武裝地區(Demilitarized Zone；DMZ)發動突擊行動，對駐韓美軍與南韓的國家安全問題產生嚴重的威脅。這些問題對於東北亞區域秩序以及全球秩序皆產生重大的影響性(Cha，2002：46)。

對於美國而言，「北韓威脅論」的可能性或真實性，當然引發官員與學術界不同角度的討論(○'Honlon，1998)。一九九六年，柯林頓政府提出的流氓國家(rogue state)(○'Sullivan，2001：68)，並認為，包括北韓、古巴、伊朗與伊拉克在內，這些流氓國家企圖獲取且擴散大規模毀滅性武器，或者利用恐怖組織從事非法的國際行動，一再違反國際社會規範，對美國國家安全將是最大的威脅。因此美國政府不願對北韓政權採取妥協態度，除非北韓政權願意遵守國際社會規範或者改變政權體制(Pinkstone & Saunders，2003：87-88)。

北韓威脅論的論理基礎在於北韓政府所擁有的大規模毀滅性武器。從日本防衛廳發表「防衛白書」的資料中顯示，北韓的總兵力約為一百一十萬人，在傳統軍力方面，陸軍佔有人數上的優勢，二十七個師團，約有一百萬人，戰車約三千五百輛；海軍各種艦艇約有六百艘；空軍約有五百九十架作戰飛機，主力為米格二三、米格二九與蘇愷二五。至於南韓部隊則為六十八萬人，在陸軍方面有二十二個師團，約有五十六萬人，戰車約有二千三百三十輛；海軍各種艦艇約有二百一十艘；空軍有六百架作戰飛機，主力為美製F—一六。駐韓美軍方面只有三萬八千人，一個海軍陸戰隊的師團，約有二萬九千人的兵力，另部署約七十二架F—一六戰機。不過，美國在太平洋地區另有其他前進部署的兵力，包括在駐紮日本的海空軍以及關島的長程空中轟炸機。

至於北韓擁有的大規模毀滅性武器，主要如下：

1. 一九九〇年代初期以鈾元素為主的核武研發，一九九八年北韓被懷疑在金倉里秘密興建有關核武的地下設施，以及二〇〇二年公開的高濃度濃縮鈾研發計畫；
2. 生物化學武器，北韓以軍事用途、民生用途的混合來掩飾相關的設備、原料與技術；
3. 在彈道飛彈方面，北韓自一九七〇年代起開始研發彈道飛彈，一九八五年北韓已經可以量產射程約為三百四十公里的飛毛腿B改良型，一九八九年研發成功射程五百公里的飛毛腿C型，一九八七年北韓開始輸出相關的彈

道飛彈技術，一九九九年南韓國防部報告指出，北韓曾經對伊朗、敘利亞、越南、泰國等國家輸出飛毛腿B、C型彈道飛彈、高射砲、迫擊砲等武器，一九九一至九八年，北韓向中東與東南亞國家出售總計八億美元的武器（武貞秀士，二〇〇三：頁三九—四〇）。現在北韓擁有包括射程一千三百公里以內的蘆洞飛彈(Nodon)、射程一千五百公里以上的大浦洞一型(Taepodong I)、射程三千五百至六千公里的大浦洞二型(Taepodong II)。

從上述北韓軍事力之力量，其實可以了解到，美國主張「北韓威脅論」的基礎，主要有二，一是擔心北韓突然發動奇襲，破壞朝鮮半島的均衡態勢；二是擔心北韓擴散大規模毀滅性武器及其相關技術，因武，美國政府為防止北韓政權採取「流氓國家」式的軍事攻擊行動或威脅性的外交政策，美國除採取經濟制裁外，美國及其盟邦有必要加速推動全國飛彈防衛(National Missile Defense；NMD)計畫，在東亞地區則推動戰區飛彈防衛(Theater of Missile Defense；TMD)計畫，以及更新駐韓美軍的軍事裝備，並加速提升南韓軍事現代化程度。這些動作可以說明了美國與北韓在基本上是存在著相互的不信任感，這也是為何美國與北韓之間不斷出現「衝突—協商—衝突—協商」等事件的重要因素。

在冷戰結束後至美國九一一事件之前，美國與北韓之間主要是透過一九九四年日內瓦協議作為兩國外交關係的基礎，但是雙方之間存在相當程度的不信任感，導致美國與北韓之間，或是南北韓之間，或是日本與北韓之間，儘管多次舉行雙邊會談，但是遲遲無法產生具體結果，反而因為「北韓威脅論」的出現而促使美國與日本同意合作開發飛彈防衛計畫，更加深了朝鮮半島局勢發展的複雜性。美國「北韓政策」也基於這樣的背景下，出現相當激烈的討論，包括美軍是否採取外科手術式的突擊戰術，以先發制人的軍事優勢來推翻北韓；或是採取圍堵策略，促使北韓政權屈服於美國及其盟邦的政經壓力；或是交叉運用「棒子與胡蘿蔔」的交往戰略，讓北韓逐步走向國際社會以及接受國際規範，進而促使北韓政權的和平演變。

(二)九一一事件後美國「北韓政策」之辯論—先發制人、圍堵、或交往

九一一事件發生後，北韓威脅論並沒有消失，反而隨著布希總統指稱北韓為「邪惡的軸心國家」，更加顯示美國擔憂北韓核武開發疑惑或大規模毀滅性武器向外擴散之嚴重後果。美國「北韓政策」在這樣的背景下遂出現相當複雜的討論，大致上可以區分為先發制人、圍堵或是交往等三種不同手段與目標的北韓政策。

所謂交往政策(engagement)，主要是希望採取互惠(reciprocity)的態度，只要北韓政府願意表示讓步，美國政府則放鬆對北韓的外交圍堵或經濟制裁手段，甚至以經濟援助方式來協助北韓進行經濟改革，以及促使北韓融入國際社會，遵守國際規範。基本上，柯林頓政府雖然提出「流氓國家論」，但他們對於北韓政權

卻採取交往的手段。柯林頓政府並認為，美國絕不是沒有能力採取軍事攻擊行動來摧毀北韓的核武設施或工廠，只是這樣的軍事攻擊行動過於冒險，也充滿不確定性，更容易引發相關東北亞國家的反彈，例如中共可能透過聯合國安理會來加以牽制(○'Sullivan, 2001: 69)。因此，在其他政策，例如圍堵、先發制人等措施已經証明無法產生效果時，交往政策遂是最後的手段(last resort)。一九九九年裴利報告(Perry Report)，以及二〇〇〇年北韓國防委員會第一副委員長趙明祿先訪問美國華府、以及美國國務卿歐布萊特再訪問北韓，可以說是柯林頓政府採取「交往」政策的例證。柯林頓政府希望透過經濟與外交誘因，進而促使朝鮮半島走向「非核區」(denuclearization area)，以及加速北韓走出自我封閉，融入國際社會。

然而，北韓試射彈道飛彈，以及企圖出口與擴散長程彈道發展的技術、發展類似化學武器等大規模毀滅性武器，也拒絕接受南韓方面所要求的和平條件，皆對柯林頓政府「與北韓交往政策」帶來相當多的質疑。而且柯林頓政府既然已經指責北韓是所謂的「流氓國家」，但柯林頓政府又願意走向談判桌與「流氓國家」舉行會談，甚至提供經濟援助，這種溫和卻矛盾的立場以及北韓前後反覆的作為，導致柯林頓政府交往政策受到美國國會議員的指責，以及二〇〇〇年總統大選時共和黨籍候選人布希的嚴厲批判。

然而，柯林頓政府採取交往政策卻引起南韓與日本的重視，或者可以這麼說，由於柯林頓政府採取交往政策，進而鼓勵南韓與日本等國採取類似的外交手段。例如金大中總統提出的「陽光政策」以及歷史上首次的兩韓最高領袖高峰會議，可以說是交往政策的另一種發展過程與結果。至於日本也是希望透過交往政策與經濟援助，一方面促使北韓停止試射飛彈，再者亦協助北韓發展經濟以避免北韓經濟瓦解後可能出現的對外軍事攻擊行動，以及希望朝鮮半島能夠和平統一，而且統一後的「韓國」依舊受到美國勢力的影響(Dujarric, 2001: 474-475)。因此，柯林頓政府採取「與北韓交往」的外交政策，還是有一定程度的效果。

相對於「交往政策」需視北韓願不願意提供具體的讓步，布希政府時代的「先發制人」政策則是另一種策略設計。布希政府提出「先發制人」政策，主要是九一一事件讓美國了解到，恐怖主義才是真正的國家安全威脅，而最有效對付恐怖主義的做法就是先發制人。二〇〇二年一月美國政府提出「核態勢評估報告」(Nuclear Posture Review; NPR)曾提出，擁有大規模毀滅性武器的恐怖主義組織或是流氓國家，美國保有先發制人的可能性，進而抑制這些組織或流氓國家對美國國家安全的威脅，這份報告的機密內容中並指出，北韓、伊拉克、伊朗等國家被列入美國「先發制人」的名單之中。

「核態勢評估報告」(NPR)提出後，立刻引發北韓等國的強烈不滿。北韓認

為布希政府充滿對北韓的敵意，再加上布希總統國情咨文指出的「邪惡的軸心國家」，以及布希總統在二〇〇二年六月一日於美國陸軍士官學校演講中揭櫫的「布希主義」(Bush Doctrine)——美國政府為了維持自由與生命，必要時可以採取先發制人的積極手段，導致北韓與美國原本在柯林頓政府所建立的交往關係，如今則轉為相互升高的緊張關係，進而促使北韓加速推動高濃縮鈾的提煉計畫(highly enriched uranium；HEU)以及相關的核武研發工作，並且在二〇〇二年十月美國助理國務卿凱利(James Kelly)訪問平壤時，刻意向凱利說出此一事實，進而引爆新一波的北韓核武危機。

布希政府若對北韓發動「先發制人」的行動，亦表示美國與北韓皆不信任兩者在二〇〇〇年代所簽訂之各種協議。北韓政府則認為，應該以裁減核武的國際共識，作為兩國維持外交關係的基礎，因此美國政府應該提出保證且維持美國政府長期政策——不會率先使用核武攻擊北韓或部署核武威嚇北韓；美國若是一旦使用核武，反而會引發核武戰爭，最終導致所有的朝鮮民族人民被殺。

但是布希政府而言，早在布希競選總統時即曾大力批判柯林頓政府對北韓政權的軟弱立場，違背了柯林頓總統經常指責北韓是流氓國家的基本立場，也顯示其採取交往政策的矛盾之處。而且，美國中央情報局曾提出報告且指出，一九九八年柯林頓政府與北韓積極進行外交協商時，北韓已秘密地進行高濃縮鈾的提煉計畫(HEU)，美國有其正當性來發動「先發制人」的行動。

美國布希政府除考慮「先發制人」的策略外，亦針對駐韓美軍的撤離或是重新部署等問題來加以評估，這是美國政府對北韓採取圍堵政策的一環。二〇〇三年二月美國國防部官員與南韓國防部官員曾討論駐韓美軍司令部與部隊的遷移問題，同年六月達成初步協議，駐韓美軍的戰鬥部隊移往漢城南方的新軍事基地，原有的基地交由南韓部隊進駐，駐韓美軍司令部則暫時維持不動。此外，由於南韓民眾一直希望駐韓美軍能夠撤離，而且南韓總統金大中自一九九八年上任後積極推動對北韓的「陽光政策」，駐韓美軍的去留與重要性的下滑成為南韓國內政治的一個焦點(Cha, 2002-03；Kim, 2003)，如今受到北韓核武研發的影響，駐韓美軍不僅沒有撤離，反而因為北韓核武研發的問題，進一步強化美國與南韓的軍事同盟關係，提升對北韓的防衛與嚇阻能力。

(三)小結

美國布希政府對「北韓政策」的辯論，幾乎可以說是揚棄了柯林頓政府「與北韓交往」政策的基調，而是採取先發制人、交往與圍堵的混合策略。這並非意謂柯林頓政府「與北韓交往」政策的錯誤，而是九一一事件發生後促使美國改變其對國家安全的界定，恐怖組織以及恐怖組織可能獲得大規模毀滅性武器、核生化武器、彈道飛彈、甚至是金融、毒品等管道，成為美國國家安全最大的危機，

美國誓言嚴厲打擊恐怖組織。從此一角度來分析，北韓被列為「邪惡的軸心國家」，有可能成為美國繼攻打阿富汗、伊拉克等國家後的另一個對象，至今為止，美國仍未有採取類似行動，除國內選舉因素外，最主要的思考邏輯，應該是東北亞區域相關國家對美國採取軍事攻擊及其衍生結果的擔憂。

美國對北韓採取「先發制人」的行動，表現在美軍與南韓舉行聯合演習的作戰型態，也就是演習的演練就是實際戰爭的作戰計畫(Quinones, 2003)。然而也正如美國前任官員奎諾斯(Kenneth Quinones)所指出，美國採取先發制人的行動，首要的攻擊目標將是北韓寧邊的核子設施，而且是一種快速的、正確的局部攻擊行動，需動要 F—117、B—2 等隱形長程轟炸機，或是透過巡洋艦發射巡弋飛彈。問題是美軍發動軍事攻擊北韓核子設施後，將引起北韓大規模的報復行動，不僅有可能波及美國本土，更有可能影響到美國在東北亞區域的盟邦—南韓與日本，甚至北韓寧邊核子設施被攻擊後所產生的放射性物質會飄到日本、加拿大與美國，因此，以核子設施為主要攻擊對象的作戰計畫在現實上是不可行的。在現實上比較可行的「先發制人」戰略，是一種促使北韓政權失去國家統治機能、結束金正日政權，以及在南韓主導下的國家統一過程。問題是，一旦北韓政權出現崩潰的現象，從北韓流出大量的難民，南韓與日本等國是否有能力來加以救濟呢？醫療設備或糧食設備是否足夠呢？再者，北韓的經濟體制如果真得消耗了所有的糧食與燃料，南韓是否有能力促使北韓經濟再復甦呢？

無論是透過圍堵政策而促使北韓體制瓦解崩潰，或是美國採取「先發制人」的軍事攻擊行動，皆是代價很大的「勝利」。甚至美國還質疑，北韓公開承認「核武實驗」的動機，也許是戰術的運用，目的無非是希望美國與北韓進行和平的談判。因此，與北韓展開交往政策，進行協商，仍是值得嘗試的外交政策。問題是，如果美國與北韓只是雙方見個面，握個手，各自表白自己的立場後就結束談判，當然不會產生具體的效果。因此，布希政府調整過去對北韓交往政策的做法，邀集涉及到朝鮮半島未來局勢發展的俄羅斯、中共、南韓與日本一起舉行「六邊會談」，透過國際壓力來促使北韓認真地進行談判與讓步。

參、六邊會談的舉行及東北亞區域相關國家的策略設計

布希總統上台後改變了柯林頓政府「北韓政策」的基調，從交往政策而調整為先發制人、交往與圍堵政策的混合策略。一方面美國不願意承諾是否放棄以武力方式攻擊北韓，且以「邪惡的軸心國家」與「打擊恐怖組織」為由，保留先發制人的權力。另一方面，美國還是積極促使北韓走向談判桌，且希望透過國際壓力，使得北韓願意遵守國際協定。「六邊會談」的提議與舉行就是在這樣的背景

下產生的。

前文曾指出，二〇〇二年十月美國助理國務卿凱利前往北韓，北韓承認已經在進行核武研發計畫，爆發新一波的北韓核武危機。此一危機若加上同年九月北韓最高領袖金正日邀請日本首相小泉純一郎訪問北韓，且公開承認北韓曾經綁架多位日本人，引發日本輿論的強烈不滿。因此，美國、日本與南韓原本因為是否應該與北韓進行交往政策而爭吵不休，此時卻採取合作的態度，希望能夠採取團結一致的立場來與北韓進行國際協商。

美國、南韓與日本採取合作態度，除了舉行多次的聯合軍事演習，布希總統、小泉純一郎首相與南韓新任總統盧武炫也透過高峰會議的形式，達成「對話與施壓」的共識，此一共識基本上是希望朝鮮半島非核化的目標能夠實現。因此，六邊會談的舉行可以說兩個階段(Laney & Shaplen, 2003: 27)。第一階段是希望北韓願意走上談判桌，美國此時表態讓中共或俄羅斯擔任主持人，以避免美國等國必須直接面對北韓而承擔談判成功與否的壓力；北韓也可能因為中共與俄羅斯的加入，而不至於擔心是否會陷入美國、南韓與日本等國採取聯合陣線的孤立感。六邊會談的第二階段則明確地要求北韓放棄核武研發，接受 IAEA 等相關國際組織的檢查。

自一九九〇年代以來，朝鮮半島局勢發展從雙邊會談到四邊會談，大多沒有具體的結果。而六邊會談的舉行，幾乎牽涉到東北亞區域所有國家的參與，以及討論未來朝鮮半島局勢發展的策略設計，其重要影響性實不可忽視。有關美國方面已在前文加以分析，以下將分別分析其他國家的想法。

(一)北韓

從一九九〇年代起，北韓多次出現「核武危機」的本質，其實也顯示出北韓陷入嚴重的經濟困境，進而衍生出北韓政權存續的策略問題。北韓政治精英即以北韓政權的存續作為最高目標，相關的外交與軍事手段皆為了尋求政權的存續。而北韓存續的唯一條件就是政治穩定，避免進行激烈的政治改革，相關的經濟改革與社會改革則採取有限幅度的控制下，緩慢進行；北韓民眾也因而陷入了嚴密的封閉社會，不讓他們接觸國際資訊，不讓他們了解國際社會，也不讓他們了解北韓現階段的政經實力與面貌(Lankov, 2003: 616)。

延續這樣的目標，即使來自外國勢力對北韓的影響力，無論是善意的經濟援助或人道援助，或者是充滿敵意的軍事威脅手段，北韓政治精英依舊採取精密的政治計算與控制。也就是說，美國、南韓或日本等國主動採取交往政策，希望與北韓進行經貿活動或是提供經濟援助，北韓政治精英亦認為，這些交往政策的幅度與進展須決定於北韓自我設定的條件。至於布希政府所宣稱的軍事攻擊策略，無非有百分之百的設計，可以一次解決所有問題，包括推翻北韓政權、消滅核武

與化武、控制相關大規模毀滅性武器的擴散問題，以及有效建立東北亞區域安全秩序等，否則也無法說服北韓政治精英來改變現行策略。

因此，北韓政權一直希望與美國建立外交關係正常化發展，無論是採取戰爭邊緣手段、或是要求美國提供經濟援助等方式，皆應從北韓政治精英如何維持該國政治體制存續之角度來分析。

然而，布希總統發表北韓是邪惡軸心國家的相關談話之後，北韓認為布希總統有可能會採取「先發制人」的攻擊事件，以及配合外交政策的「北韓包圍網」，進而徹底瓦解北韓政府。因此，北韓表示願意參加六邊會談，其實是以「美國終止對北韓的敵意政策」以及「美國保證不會對北韓發動軍事攻擊行動」來作為交換條件。吾人也可以透過兩回合的討論過程，北韓代表多次要求美國保證不會對北韓發動軍事攻擊行動以及撤離駐韓美軍，如果可能的話，北韓政府更希望美國以書面保證「不採取先發制人的攻擊手段」。也就是說，北韓發展核武的目的之一，似乎是強迫美國走上談判桌，只要美國願意與北韓政權舉行雙邊會談，北韓政權將可繼續維持下去，這也符合北韓政府以「維持政權的生存」作為最高戰略準則的想法。

然而美國卻認為：駐韓美軍基於穩定東北亞區域秩序的考量，不需要撤離朝鮮半島(Haselden, Jr., 2002-03)，但北韓須放棄核武，以及堅決防止北韓進行核武擴散。再加上布希政府自從二〇〇三年逮捕伊拉克總統海珊(Saddam Hussein)，以及促使利比亞強人格達費(Moammar Gadhafi)公開宣稱，利比亞將放棄發展大規模毀滅性武器的計畫。並且讓巴基斯坦核爆之父阿布杜耳·寬迪·翰(Abdul Qadeer Khan)公開承認其從事核擴散的秘密工作，而且曾經協助北韓進行鈾濃縮計畫之後，美國透過六邊會談的壓力來促使北韓放棄核武與防範北韓核武擴散，與北韓對六邊會談的目標—在國際勢力的見證下，希望簽訂美國與北韓的互不侵犯條約，是大相逕庭的。這也是經過兩回合六邊會談後仍無具體的突破性發展的主因之一。

無論如何，北韓外交政策的最高目標在於維持金正日體制的存續，核開發問題可能是北韓要求美國提出「保證維持北韓體制」的一張王牌。但是對美國而言，如果北韓只是採取要脅的手段，而沒有提出更具體的讓步，例如無條件放棄發展核武，且接受 IAEA 等國際組織的調查與監督，此時美國若有具體的承諾與讓步，反而會被視為美國鼓勵「壞小孩」的挑釁行為。因此，美國不願意以書面加以保證。美國與北韓之間的爭議因此陷入這種安全議題的矛盾困境，而無法達成具體的協議。

(二)南韓

南韓自從盧泰愚總統提出「北方政策」，積極向中共、蘇聯等國建立外交關

係，形成對北韓的「外交包圍網」，但是南韓政府也希望加速與北韓完成「國家統一」，建立朝鮮半島與東北亞區域穩定的和平秩序。因此，自從一九九〇年代以來，無論是盧泰愚、金泳三、金大中或盧武炫等歷任總統，南北韓之間一直舉行各種層次的協商會談或高峰會議。其中，最積極，且具有突破性效果的，當是金大中推動的(對北韓)「陽光政策」(金大中，二〇〇〇)。

金大中的陽光政策就是希望加速南北韓的和解，以及進行經濟、社會、文化與人道的交流，積極促使北韓打開封閉的體系。金大中總統曾宣布與北韓發展和平關係的三項原則：一、南韓沒有意圖要破壞或併吞北韓；二、南韓積極尋求與北韓的和解與合作；三、南韓儘管提出上述保證，但南韓不會容忍任何的武裝挑釁行動。

二〇〇〇年六月十二日至十四日，南北韓進行歷史性的高峰會議，金大中總統親自前往平壤進行訪問，且與北韓最高領導人金正日進行會談與簽署公報，這是兩韓自韓戰停戰以來第一次兩個國家元首的高峰會談，也是金大中推動陽光政策所獲致的豐碩成就。

事實上，兩韓曾決定在一九九四年七月二十五日，由當時的南韓總統金泳三與北韓國家主席金日成舉行第一次元首級高峰會議，但是金日成突然在同年七月八日去世，使得這項空前的元首級高峰會議延至二〇〇〇年才得以「順利」舉行。

南北韓在二〇〇〇年的兩金高峰會議，可說是各取所需，各取所益。對於南韓金大中政權來說，金大中自一九九七年上台以來，大刀闊斧改革南韓政治經濟體制，逐漸降低少數幾個大家族可以掌控大企業集團與整體經濟體系的實力與權力，以及讓負債累累的企業與銀行被購併或關廠，並且以外資取代國內資本市場的不足，金大中的經濟改革措施，讓南韓在最短時間內從金融風暴陰影中從新站起，可是，高失業率的經濟與社會成本一直無法有效處理。二〇〇〇年四月十三日南韓舉行國會大選，金大中被反對黨嚴厲批判他的政經改革政策，高失業率問題即是其中一項議題。選前預期金大中所屬政黨「千禧年民主黨」將因此減少席位，但是兩韓在四月十日達成協議舉行高峰會議，使得千禧年民主黨增加國會議員當選席位，也說明南韓民眾接受金大中對北韓採取的陽光政策。

金大中主張以「陽光政策」來發展兩韓關係，就是透過交往與協商方式，逐漸緩和兩韓之間的緊張關係，正如金大中於二〇〇〇年三月在德國柏林一場演講中所說，南韓協助北韓重建經濟，並且向北韓提出三項保證：保證北韓的安全、提供經濟復甦所需之援助、積極支持北韓的國際活動，但是金大中也要求北韓可以保證：放棄以武力方式侵略南韓、放棄發展核子武器、放棄發展長程飛彈，金大中並在演講中提出，希望舉行政府與政府層次的對話。金大中的柏林演說「間接地」促成此次兩韓高峰會議。

北韓金正日決定與金大中會面，其實是北韓最近一連串外交動作的一環。金正日自從上台後一直維持神秘形象，尤其是全球都知道北韓經濟已經連續多年發生飢荒與嚴重的能源不足問題，但是金正日政權還是積極發展核子武器與中長程彈道飛彈。一九九八年八月北韓大浦洞二型長程飛彈飛越日本領空，證明美日等國無法有效透過防止大規模毀滅性武器擴散之國際體系與規範來限制與封鎖北韓，因此，美國在前國防部長裴利的穿梭外交與親自訪問北韓的運作下，提出「裴利報告」的新北韓政策。

裴利報告的政策核心在於，美國與西方國家願意提供經濟援助，並且透過交往政策讓北韓政權朝向透明化與開放化，以及促使北韓放棄發展與擴散大規模毀滅性武器；更重要的是，美國將與日本、南韓等國將共同研商與合作彼此的北韓政策，包括交叉運用棒子與胡蘿蔔的策略，促使北韓政權願意接受美國等國所提出的條件。簡言之，裴利報告是美國設定的一套劇本，一套如何與北韓進行「關係正常化」的步驟與演變過程的劇本。

北韓如何看待「裴利報告」？從北韓在二〇〇〇年先後與澳洲、義大利等國建交，與菲律賓、日本等國進行外交談判，可是北韓只願意與美國進行飛彈管制與核武檢查談判等外交動作，可以看出北韓並不願意完全接受美國裴利報告所設定的條件，不過，北韓也無法再進行鎖國政策，北韓必須向國際尋求更廣泛地外交關係。金正日決定與南韓進行兩金高峰會議，積極與外國建立外交關係，五月底秘密前往中共大陸與江澤民會談，罕見地公開表示「中共改革開放政策是正確的路線」，暗示北韓也決定採取改革開放路線；北韓更決定邀請俄羅斯普丁總統在七月訪問平壤，這些動作說明了金正日的路線調整，也沖淡此次兩金高峰會議的重要性。不過，金大中總統還是積極推動對北韓的陽光政策。

二〇〇三年二月二十五日，南韓新任總統盧武炫上任，基本上仍延續金大中對北韓政權的陽光政策，並且以「和平繁榮政策」來彌補與宣揚金大中總統「陽光政策」的理念。然而受到二〇〇二年十月所爆發的新一波北韓核武危機之影響，儘管盧武炫總統依舊強調南韓政府透過對話、和平解決的立場，可是南韓基於防範北韓核武擴散，還是不得不接受美國布希總統的意見，一方面持續對話，另一方面則施加壓力給北韓。因此，美國與南韓亦決定修正駐韓美軍的部署方式，進而形成美國、南韓與日本的(對北韓)「包圍網」。

(三)日本

前文已經分析，北韓於一九九〇年代外交政策的首要目標是與美國建立正常化的外交關係，美國則希望建立穩定的東北亞區域秩序，持續施壓北韓的核武發展與擴散問題。北韓面對美國的壓力，有時候改以分化的做法，企圖拉攏美國在東北亞區域的另二個盟邦—南韓與日本，其中最明顯的例證就是北韓突然邀請日

本首相小泉純一郎前往平壤，與金正日舉行高峰會議。但因為金正日再高峰會議中公開承認北韓綁架日人的事實，卻引發日本民眾強烈的反彈情緒，使得北韓與日本的建交談判過程更趨複雜化，亦促使美國與日本又有機會重新調整路線。

二〇〇二年小泉純一郎首相得以訪問北韓，與金正日舉行高峰會議，其實是北韓為了推動新一波經濟改革計劃而積極向外尋求援助的外交手段。而北韓此次的經濟改革計劃最主要的目標在於改變國內的工資結構與物價水準，確保生活必需品的穩定供應。金正日在邀請小泉純一郎首相訪問平壤之前，曾搭火車前往俄羅斯與普丁總統會面，目的之一在於敲定南北韓直通鐵路可以通到俄羅斯西伯利亞地區，使得位於北韓與俄羅斯邊界的羅力經濟特區可以發揮功效。而北韓又進一部宣佈開放新義州經濟特區，新義州正好位在北韓與中共東北地區的邊界，可以聯結北韓與此一地區的經濟往來。南北韓的關係也有實質的進展，兩國開始進行在停戰區域的合作掃雷計劃，並且同意在年底前完成南北韓鐵路通車計劃。如今，北韓又有機會取得來自日本的經濟援助，並且向美國喊話，願意停止彈道飛彈研發計劃，北韓這些動作的目的也就在於確保經濟政策的有效執行。

相對的，日本最近幾年來一直強化與南韓的友好關係，並且進一步希望與北韓建立直接的溝通管道，解決多年來日本與朝鮮半島的歷史與外交爭議。因此，小泉純一郎訪問北韓的舉動，也可以說是日本政府刻意表態支持南韓總統金大中對北韓所採取的陽光政策，並且希望朝鮮半島局勢的未來演變將不再是日本的重威脅。

北韓長期以來對日本的不友善與挑釁行動，一直是日本安全的重大威脅之一，也是日本與北韓無法建立正常化關係的重要因素之一。此次金正日公開承認有多起綁架日人事件，並公開道歉，反映出北韓已經逐漸轉變對日本的態度，卻也引發日本強烈的民怨。如果在未來，日本與北韓的建交談判是建立在日本提供經濟援助的基礎上，那麼，日本民意是否會有更具體的反彈情緒或是反對行動，將是日後觀察的重點之一。然而，北韓綁架日人的消息也不是最近才爆發的新聞。多數日本人，尤其是外交與警察人員早就了然於胸，如今只是加以「證實」而已。因此，日本民間的情緒效應將不會產生實質的影響力，真正影響到未來日本與北韓外交談判的關鍵性因素，還是國際因素的轉變。

此次北韓展現出相當具有彈性的外交手腕，最明顯的變化在於高峰會議後聯合宣言的內容。在宣言中，北韓與日本彼此同意致力於東北亞地區的和平與穩定，而且也呼籲東北亞舉行區域多邊論壇，討論區域安全事務，包括北韓核武與飛彈計劃，北韓將會出席這樣的區域多邊論壇。最早提出東北亞區域多邊論壇的主張，是日本小淵惠三前首相與南韓總統金大中，他們提倡由南韓、北韓、日本、中共、美國與俄羅斯舉成六邊區域論壇，討論東北亞的區域安全議題。然而，北

韓過去曾明確表態將拒絕加入六邊區域論壇。因此，金正日此次鬆口表示願意加入六邊區域論壇，並同意與日本進行外交正常化的談判，未來出現東北亞區域論壇的可能性，露出一些曙光。

然而，真正困難且難以解決的問題是，金正日對北韓研發核武與飛彈的真實面目，仍然採取含糊的態度，語焉不詳。這樣的態度勢必無法化解日本國民對北韓的不信任態度，也無法使美國改變北韓是流氓國家的想法與相關的對策。這也是小泉純一郎訪問北韓之前後，許多美國官員或是新聞報導皆採取懷疑與保留態度之主要原因，更是小泉純一郎結束訪問後，日本民眾強烈不滿北韓的因素之一。

日本對於北韓的外交政策，基本上可以歸納為三個視點。第一是二次世界大戰結束後賠償問題與外交關係正常化的發展，這是歷史的問題；第二是區域衝突事件，對日本安全保障產生相當大的威脅。第三，預防區域衝突事件之角度，避免朝鮮半島出現軍事衝突事件。由此可知，日本相當希望能擁有對北韓政策的自主性。

可是，小泉純一郎訪問北韓後，卻因為綁架事件而引發相當大的爭議；而且，小泉首相企圖發揮自主性的外交政策，加速推動與北韓的外交關係正常化，反而影響美國與日本之間的同盟關係。小泉純一郎首相因而在結束北韓行程後，隨即又訪問美國。然而，受到美國極大的壓力，小泉純一郎最終還是表示日本政府願意配合美國的戰略設計與協調各國，制止北韓輸出核武與彈道飛彈技術，也積極防止北韓進行毒品輸出與偽造貨幣等行為，封鎖北韓取得美元外匯的管道，最後則通過國際多邊協商機制來迫使北韓放棄開發核武。

(四)中共

作為六邊會談的地主國，中共已經突顯出其在東北亞區域秩序的影響力。事實上，自從一九九〇年代初期蘇聯瓦解以來，中共一直是北韓政權生存與發展的最大支柱者。由於中共並不認為美國在短期之內可以透過戰爭的方式來解決朝鮮半島爭議，因此中共希望東北亞區域秩序應該朝向多極主導的安全合作架構。而且，中共為持續鞏固在朝鮮半島的主導實力，長期以來一直採取「兩個韓國」政策—與南韓進行交往，但亦維持與北韓的既有關係(Gurtov, 2002: 399)。而且，中共也避免北韓因為經濟困境或是為了獲取反制南韓的籌碼，進而倒向美國。

中共認為朝鮮半島未來局勢，應該發展兩個目標，一是美國放棄對北韓的敵意的政策，明確對北韓提供安全保障；二是建立朝鮮半島無核武區，亦即北韓放棄發展核武。儘管如此，中共認為應該與美國在北韓問題上形成更緊密的戰略談判關係，中共應向美國表示，對北韓採取的任何單邊行動都將破壞美(中)戰略關係，以及整個東北亞區域的戰略穩定與經濟發展；長期而言，中共應該找到一種能夠使美國接受多極主導的東北亞多邊安全合作架構

簡單地說，中共希望北韓不要研發核武，一旦北韓真得發展核武將徹底改變東北亞的均衡力量(balance of power)，導致此一區域出現核武競賽，從而使得東北亞陷入緊張與混亂狀態。其次，北韓政權應該維持下去，但是北韓政府亦應該進行體制改革。再者，東北亞區域各國也可以重視維護與加強各自與美國的雙邊關係，盡而消除美國對東北亞多極安全合作架構的疑慮。中共更應該強化與南韓的雙邊關係，進而建立中共在朝鮮半島的主導力量。也就是說，中共希望能夠在一定程度上能夠影響美國與北韓，從而為中共在和平解決朝鮮半島核問題方面發揮重大的影響力，並且防止或制止北韓擁有核武，亦防止朝鮮半島核武危機升高為軍事攻擊事件的危險。

(五)俄羅斯

俄羅斯與北韓的外交關係在二〇〇〇年普丁(Vladimir Putin)政權成立後，有相當大幅度的改善。當年一月，兩國簽訂友好合作條約；七月，普丁總統上任後首度訪問北韓；二〇〇一年夏天，金正日花了將盡一個月的時間，利用火車訪問俄羅斯，並且在莫斯科舉行高峰會議。俄羅斯與北韓之間進行互訪，一方面顯示俄羅斯對北韓的影響力，二方面也是北韓企圖拉攏俄羅斯，增加北韓與美國等國協商的籌碼。

俄羅斯基本上是希望讓南北韓自行採取和平方式以解決統一的問題(Denisov, 2002: 41)，俄羅斯亦期待以外交手段解決所有爭端，而且統一後的韓國應該是作為俄羅斯在遠東地區的友善夥伴與繁榮的鄰居(Toloraia, 2003: 26)。因此，俄羅斯在南北韓進行和平統一的過程中應該扮演支持性、具有建設性的協力力量，降低雙方的緊張與尋求和解。

至於俄羅斯出席六邊會談的原因與期待，主要有三：首先是俄羅斯若沒有參與六邊會談等類似國際機制，至必對俄羅斯作為國際政治大國的外交威信與形象有所損害；其次，俄羅斯擁有北韓相當數量的債權，以及最重要的因素，預期從朝鮮半島到俄羅斯遠東地區與西伯利亞將可能興建石油與天然氣管道以及鐵道，俄羅斯特別重視這些潛在的、龐大的經濟利權。若俄羅斯沒有出席六邊會談，而六邊會談又達成相關議題，對排除於外的俄羅斯而言，將是一個嚴重的利權損失(藤村幹雄，二〇〇三：頁二四)。

至於大規模毀滅武器、朝鮮半島非核區以及防止彈道飛彈擴散，俄羅斯原本是採取親北韓的立場，加入六邊會談後俄羅斯卻改採正面的態度，希望透過國際協商與保證來加以落實，避免朝鮮半島緊張局勢的升高以及大規模毀滅性武器在朝鮮半島擴散下去而造成軍事對峙。同時，俄羅斯也不希望外國軍事力量進駐朝鮮半島，最好是透過國際多邊的力量來協助北韓，促使北韓儘早脫離國際孤立窘境，加速推動經濟社會改革。

整體而言，俄羅斯其實是相當期待參與六邊會談，甚至願意積極促成國際多邊協商機制來協商朝鮮半島局勢發展，至少可以先促成美國與北韓進行彈道飛彈與核武的談判，再進入第二階段來討論傳統武器、化學武器等議題(Torkunov, 2003: 45)。展望朝鮮半島的局勢，俄羅斯也希望：與會各方能提供保證北韓的安全問題；提供農業、能源與交通運輸設備給北韓，加速北韓經濟的復甦；以及南韓、俄羅斯、北韓之間進行合作，加速推動北韓經濟重建工作。

歸結上述之分析，六邊會談的與會國家各有不同利益考量，但是他們皆有共同的安全利益，就是避免北韓出現政權崩潰以及衍生的核武等大規模毀滅性武器擴散問題。因此，六邊會談雖然尚未出現突破性的協議，終究對東北亞區域秩序的穩定發展，是有相當大的助益。也就是說，如何化解朝鮮半島因為分裂狀態而可能衍生的緊張關係，應該揚棄過去冷戰時期的威嚇策略，而是設計一個適切的、具有持久性的多邊安全機制。

表一、六邊會談的主要議題與相關國家的立場

	北韓核武研發	互不侵犯	北韓綁架日人
美國	北韓無條件放棄且接受檢查	拒絕簽訂互不侵犯條約，但是以口頭方式表示對北韓沒有敵意	談判過程與議題的一部分
北韓	這是美國與北韓之間的問題	應該簽訂互不侵犯條約	已經向日本說明
日本	允許核子設施的開發，禁止核設施的擴散	六國協商	應該在談判過程與其他議題一起被討論以及協商出解決辦法
南韓	和平解決	努力化解安保議題的憂慮	沒有表示意見
中共	和平解決	解除北韓對安保的憂慮	日本與北韓自行協商解決
俄羅斯	朝鮮半島非核化	多國提供保證	沒有表示意見

肆、結論

信心建立機制(confidence-building measure; CBM)是最近這幾年國際政治學者研究區域安保秩序的重要主張之一。六邊會談與稍早之前舉行的四邊會談可以說是東北亞區域相關國家嘗試建立互信機制的努力與結果。

對於陷入經濟困境的北韓，他不僅面臨政權存續的問題，也因為擁有核武與彈道飛彈而衍生的核武擴散議題，因此對東北亞區域相關國家而言，如何解決北韓核武危機，遂必須要有更宏觀的戰略設計，一方面提供足夠的糧食、能源與醫

療援助來化解北韓民眾的經濟問題，另一方面則努力於「信心建立機制」的成立，讓北韓政治精英相信與願意接受國際協助，進而化解核武擴散危機。

參與六邊會談的國家因為歷史因素與政經利益之考量，彼此對於朝鮮半島未來情勢發展之觀點，不可避免地產生相當大的歧見，甚至是矛盾與衝突。這也就是為何六邊會談似乎無法迅速地達成具體性的協議，其中最大的關鍵在於北韓政治領導是否願意放棄以核武作為外交威脅的手段，並且願意建立朝鮮半島非核武區，進而促使東北亞區域秩序的和平穩定。

然而，六邊會談的舉行本身就是一個突破性發展，美國政府透過國際多邊協商機制所形成的壓力，讓北韓政府不得不認真地加以應對。更重要的是，六邊會談基本上已經確定朝向「朝鮮半島非核區」的方向而努力。美國、日本與南韓基本上是站在同一陣線，要求北韓應該放棄核武研發，並且接受相關的核武檢查。至於北韓政府要求的「保證互不侵犯」，出席六邊會談的美國代表凱利則向北韓代表金永日外交次長提出口頭的承諾，並沒有實質的讓步。然而，北韓卻因此而更加擔心被國際孤立，進而危及該國政權的生存。畢竟，北韓金正日政權採取各種政治、經濟、軍事或外交手段，主要目的在於維持政權的存在。因此，透過「避免衝突—建立互信—強化和平」等步驟的信心建立機制遂有其重要性。

參考書目

一、中文文獻

朱松柏(二〇〇三)六邊會談與朝鮮半島核武危機。展望與探索，第一卷第九期：頁四—七。

江西元(二〇〇三 a)以朝核問題為契機，建立「多極」主導東北亞安全合作框架。國際問題論壇，二〇〇三年第三期。下載自：<http://www.siiis.org.cn/gjwltt/二〇〇三/lt03/jiangxiyuan.htm>

江西元(二〇〇三 b)東北亞多邊安全合作中的美國因素。國際問題論壇，二〇〇三年第四期。下載自：<http://www.siiis.org.cn/gjwltt/二〇〇三/lt04/jiangxiyuan.htm>

李明(二〇〇二)北韓推行改革開放的前景及其限制。見張啟雄(編)，戰後東北亞國際關係，頁二九—五三。台北，台灣：中央研究院亞太研究計畫。

張啟雄(編)(二〇〇二)戰後東北亞國際關係。台北，台灣：中央研究院亞太研究計畫。

二、日文文獻

- Quinones, Kenneth(二〇〇三)ブッシュ大統領の對北朝鮮・作戰計畫。世界週報，二〇〇三年九月三〇日：頁六—一。
- 小此木政夫(編)(1999)金正日時代の北朝鮮。東京：日本國際問題研究所。
- 小此木政夫、小島朋之(編)(1997)東アジア危機の構圖。東京：東洋經濟新報社。
- 小此木政夫(二〇〇三)北朝鮮問題の新段階と日本外交—對米補完的連攜を指して。國際問題，五百一十八：頁二—一三。
- 小林英夫(二〇〇一)北朝鮮と東北アジアの國際新秩序。東京：學文社。
- 小泉直美(一九九九)北東アジアの安全保障とロシア。國際問題，四百七十四：頁三二—四六。
- 小浜裕久(二〇〇三)朝鮮半島と日本の對應—北朝鮮經濟の現状と南北統一。世界經濟評論，二〇〇三年—二月：頁一五—二一。
- 山岡邦彦(二〇〇三)歧路に立つ北朝鮮の金正日體制。東亞，四百二十八：頁二—一五。
- 川崎哲(二〇〇三)核擴散—軍縮の風は起こせるか。東京：岩波書店。
- 伊豆見元(二〇〇三)核開發問題をめぐる米朝關係の行方。東亞，四百二十八：頁一〇—二〇。
- 和田春樹(二〇〇三)東北アジア共同の家。東京：平凡社。
- 東北アジア問題研究所(編)(1997)東北アジアの動向と日本外交。東京：悠悠社。
- 武貞秀士(二〇〇三)北朝鮮の政治・軍事體制の分析。國際問題，五百一十八：頁二二—四四。
- 金大中太平洋平和財團(二〇〇〇)金大中平和統一論，波佐場清(譯)。東京：朝日新聞社。
- 倉田秀也(一九九九)朝鮮半島平和體制樹立問題の規範的構造—相反する「平和保障」概念の交錯。國際問題，四百七十四：頁一六—三一。
- 倉田秀也(二〇〇三 a)北朝鮮の「核問題」と盧武炫政權—先制行動論、體制保障、多國間協議。國際問題，五百一十八：頁一四—三一。
- 倉田秀也(二〇〇三 b)北朝鮮の核開發問題と多國間協議。世界經濟評論，二〇〇三年十一月：頁六—二〇。
- 黃長燁(1999)北朝鮮の真實と虛偽。東京：光文社。
- 稻垣武、西岡力、小島朋之、渡邊利夫、田久保忠衛、岡崎久彦(1997)アジアは油斷大敵。東京：PHP 研究所。

三、英文文獻

- Ahn, Yin Hay (2003) North Korea in 2002. *Asian Survey*, Vol.43, No.1: 49-63.
- Buszynski, Leszek (2000) Russia and Northeast Asia: aspirations and reality. *The Pacific Review*, Vol.13, No.3: 399-420.
- Calder, Kent E. (2001) The New Face of Northeast Asia. *Foreign Affairs*, Vol.80, No.1: 106-122.
- Campbell, Kurt M. and Yuki Tatsumi (2002) In the Aftermath of the Storm: US Foreign Policy in the Wake of 9/11 and its Implications for the Asia-Pacific Region. *Asia-Pacific Review*, Vol.9, No.2: 31-44.
- Cha, Victor D. (2000) Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United State, Japan, and Korea. *International Studies Quarterly*, Vol.44, No.2: 261-291.
- Cha, Victor D. (2001) Japan's Engagement Dilemmas with North Korea. *Asian Survey*, Vol.41, No.4: 549-563.
- Cha, Victor D. (2002a) Korea's Place in the Axis. *Foreign Affairs*, Vol.81, No.3: 79-92.
- Cha, Victor D. (2002b) Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula. *International Security*, Vol.27, No.1: 40-78.
- Cha, Victor D. (2002c) Mistaken Attribution: the United States and Inter-Korean Relations. *Asia-Pacific Review*, Vol.9, No.2: 45-60.
- Cha, Victor D. (2002-03) Focus on the Future, Not the North. *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.1: 91-107.
- Chung, Byung Ho (2003) Living Dangerously in Two Worlds: the Risk and Tactics of North Korean Refugee Children in China. *Korea Journal*, Vol.43, No.3: 191-211.
- Denisov, Valerii (2002) Korean Reconciliation and Russia's Interests. *International Affairs: A Russia Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations*, Vol.48, No.2: 41-45.
- Dujarric, Robert (2001) North Korea: Risks and Rewards of Engagement. *Journal of International Affairs*, Vol.54, No.2: 465-487.
- Eberstadt, Nicholas (2002a) If North Korea Were Really "Reforming," How Could We Tell: and what would we be able to see? *Korea and World Affairs*, Vol.26,

No.1: 20-46..

- Eberstadt, Nicholas (2002b) American Security Relations with Northeast Asia after 9-11. *Korea and World Affairs*, Vol.26, No.3: 335-356.
- Foley, James A. (2003) “Sunshine” or Showers for Korea’s Divided Families? *World Affairs*, Vol.165, No.4: 179-184.
- Gills, B. K. (1996) *Korea versus Korea: A case of contested legitimacy*. London: Routledge.
- Gurtov, Mel (2002) Common Security in North Korea: quest for a new paradigm in inter-Korean relations. *Asian Survey*, Vol.42, No.3: 397-418.
- Harnisch, Sebastian (2002) US-North Korean Relations under the Bush Administration: from “slow go” to “no go”. *Asian Survey*, Vol.42, No.6: 856-882.
- Harrison, Selig S. (2000) The Missiles of North Korea: how real a threat? *World Policy Journal*, Vol.18, No.3: 13-24.
- Haselden Jr., Carl E. (2002-03) The Effects of Korean Unification on the US Military Presence in Northeast Asia. *Parameters*, Vol.32, No.4: 120-132.
- Heisbourg, Francois (2003) A New Security Landscape: the End of the Post-Cold War Era. *Asia-Pacific Review*, Vol.10, No.1: 52-63.
- Hong, Soon Jick (2003) North Korean Nuclear Crisis: Prospects and Policy Directions. *East Asian Review*, Vol.15, No.3: 23-38.
- Hughes, Christopher W. (2002) Japan-North Korea Relations from the North-South Summit to the Koizumi-Kim Summit. *Asia-Pacific Review*, Vol.9, No.2: 61-78.
- Hunter, Robert E. (2003) After 9/11: US Policy in Northeast Asia. *Asia-Pacific Review*, Vol.10, No.1: 1-20.
- Kang, C. S. Eliot and Yoshinori Kaseda (2001) Korea and the Dynamics of Japan’s Post-Cold War Security Policy. *World Affairs*, Vol.164, No.2: 51-59.
- Kang, C.S. Eliot (2001) North Korea and the US Grand Security Strategy. *Comparative Strategy*, Vol.20, No.1: 25-43.
- Kang, David. C. (2003a) Getting Asia Wrong: the Need for a New Analytical Framework. *International Security*, Vol.27, No.4: 57-85.
- Kang, David. C. (2003b) The Avoidable Crisis in North Korea. *orbis*, Vol.47, No.3: 495-510.
- Kim, Byung Kook (2003) The US-South Korean Alliance: Anti-American Challenges. *Journal of East Asian Studies*, Vol.3, No.2: 225-258.

- Kim, Hong Nack (2003) US-North Korea Relations under the Bush Administration. *Korea and World Affairs*, Vol.27, No.1: 34-66.
- Kim, Tae Hyo (2003) The Six-Way Multilateral Approach: Dilemma for Every Party. *Korea and World Affairs*, Vol.27, No.3: 342-355.
- Kurata, Hideya (2003) North Korea's Renewed Nuclear Challenge. *Japan Review of International Affairs*, Vol.17, No.2: 86-104.
- Kwak, Tae Hwan and Seunh Ho Joo (2002) The Korean Peace Process: Problems and Prospects after the Summit. *World Affairs*, Vol.165, No.2: 79-90.
- Laney, James T. and Jason T. Shaplen (2003) How to Deal With North Korea. *Foreign Affairs*, Vol.82, No.2: 16-30.
- Lankov, Andrei (2003) Pyongyang: rules of engagement. *The Pacific Review*, Vol.16, No.4: 613-622.
- Lee, Chung Min (2001) North Korean Missiles: Strategic Implications and Policy Responses. *The Pacific Review*, Vol.14, No.1: 85-120.
- Litwak, Robert S. (2003-04) Non-Proliferation and the Dilemmas of Regime Change. *Survival*, Vol.45, No.4: 7-32.
- Mansourov, Alexandre (2003) The Hermit Mouse Roars: North Korea. *Asian Affairs: An American Review*, Vol.30, No.2: 88-95.
- Maull, Hanns W. and Sebastian Harnisch (2002) Embedding Korea's Unification Multilaterally. *The Pacific Review*, Vol.15, No.1: 29-61.
- Medeiros, Evan S. and M. Taylor Fravel (2003) China's New Diplomacy. *Foreign Affairs*, Vol.82, No.6: 22-35.
- Michishita, Narushige (1999) Alliances after Peace in Korea. *Survival*, Vol.41, No.3: 68-83.
- Miles, James (2002) Waiting out North Korea. *Survival*, Vol.44, No.2: 37-49.
- Mitchell, Derek J. (2002) A Blueprint for US Policy toward a Unified Korea. *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.1: 123-137.
- Mochizuki, Mike M. (2003) Strategic Thinking under Bush and Koizumi: Implications for the US-Japan Alliance. *Asia-Pacific Review*, Vol.10, No.1: 82-98.
- Murata, Koji (2003) US Military Strategy and East Asia. *Asia-Pacific Review*, Vol.10, No.2: 52-59.
- Nye, Jr., Joseph S. (2003) US Power and Strategy after Iraq. *Foreign Affairs*, Vol.82, No.4: 60-73.

- Oh, Byung Hun (2003) North Korea Dilemma. *Korea and World Affairs*, Vol.27, No.3: 372-401.
- O'Hanlon Michael and Mike Mochizuki (2003) Toward a Grand Bargain with North Korea. *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.4: 7-18.
- O'Hanlon, Michael (1998) Stopping a North Korean Invasion: Why Defending South Korea is Easier than the Pentagon Thinks? *International Security*, Vol.22, No.4: 135-170.
- Okonogi, Masao (2003) Dealing with the Threat of a Korean Crisis. *Japan Review of International Affairs*, Vol.17, No.2: 73-85.
- Olson, Edward A. (2002) "Axis of Evil": Impact on US-Korean Relations. *Korea and World Affairs*, Vol.26, No.2: 184-197.
- O'sullivan, Meghan L. (2001) The Politics of Dismantling Containment. *The Washington Quarterly*, Vol.24, No.1: 67-76.
- Park, Sun Young (2003) The Growth Status of North Korea Refugee Children in China. *Korea Journal*, Vol.43, No.3: 165-190.
- Pinkston, Daniel A. and Phillip C. Saunders (2003) Seeing North Korea Clearly. *Survival*, Vol.45, No.3: 79-102.
- Roehrig, Terence (2003) one Rogue State at a Time! *World Affairs*, Vol.165, No.4: 155-178.
- Roh, Byung Ryul (2003) Changes in US Nuclear Policy and Korean Security Strategy: Missile Defense Impacts. *Korea observer*, Vol.34, No.1: 61-85.
- Ross, Robert S. (1999) The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century. *International Security*, Vol.23, No.4: 81-118.
- Rozman, Gilbert (2003) Japan's North Korea Initiative and US-Japanese Relations. *orbis*, Vol.47, No.3: 527-539.
- Samore, Gary (2003) The Korea Nuclear Crisis. *Survival*, Vol.45, No.1: 7-24.
- Scobell, Andrew (2002) Crouching Korea, Hidden China: Bush Administration Policy toward Pyongyang and Beijing. *Asian Survey*, Vol.42, No.2: 343-368.
- Shambaugh, David (2003) China and the Korea Peninsula: playing for the long term. *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.2: 43-56.
- Shaplen, Jason T. (2003) How to Deal with North Korea. *Foreign Affairs*, Vol.82, No.2: 16-29.
- Smith, Hazel; Chris Rhodes; Diana Pritchard and Kevin Magill (ed.) (1996) *North Korea in the New World order*. New York: St. Martin's Press, Inc.

- Snitwongse, Kusuma (2003) A New World order in East Asia. *Asia-Pacific Review*, Vol.10, No.2: 36-51.
- Snyder, Scott (2000a) Negotiating on the Edge: Patterns in North Korea's Diplomatic Style. *World Affairs*, Vol.163, No.1: 3-17.
- Snyder, Scott (2000b) Pyongyang's Pressure. *The Washington Quarterly*, Vol.23, No.3: 163-170.
- Soeya, Yoshihide (2003) Japanese Diplomacy and the North Korea Problem. *Japan Review of International Affairs*, Vol.17, No.1: 53-61.
- Stackpole, H. C. (2002) A US Security Approach in the Asia-Pacific Region in the Age of Globalization. *Asia-Pacific Review*, Vol.9, No.1: 77-87.
- Suk, Chin Ha (2003) The United States Policy toward Korea: "Four Whales and a Shrimp". *Korea observer*, Vol.34, No.2: 297-326.
- Toloraia, Georgii (2003) Korean Peninsula and Russia. *International Affairs: A Russia Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations*, Vol.49, No.1: 24-34.
- Torkunov, Anatollii (2003) The Korea Issue. *International Affairs: A Russia Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations*, Vol.49, No.4: 37-47.
- Wit, Joel S. (2001) North Korea: the leader of the pack. *The Washington Quarterly*, Vol.24, No.1: 77-92.
- Woo, Seong Ji (2003) South Korea's Search for a Unification Strategy. *orbis*, Vol.47, No.3: 511-525.
- You, Ji (2001) China and North Korea: a fragile relationship of Strategic convenience. *Journal of Contemporary China*, Vol.10, No.28: 387-398.

(投稿日期：93年3月2日；採用日期：93年5月10日)

六邊會談及其對東北亞區域秩序之影響與分析