

危机下的朝核问题走向

虞少华

中国国际问题研究所研究员

〔关键词〕 朝美关系、无核化、战略调整

〔提要〕 当前的朝核问题形势与以前多次发生的曲折反复有所不同，朝鲜核战略已调整为拥核自保。除朝鲜战略思考外，美国在朝核问题上缺乏明确目标和战略紧迫感，也是造成危机升级的重要原因。恢复对话需要新的基础和起点。地区格局能否避免进一步失衡、美国能否做积极战略调整、朝鲜内部局势能否保持稳定，将决定朝核问题能否走出危局，向积极方向发展。

〔中图分类号〕 D815.2 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 0452 8832(2009)5 期 0033—06

〔完稿日期〕 2009年7月30日



朝核问题如果从20世纪90年代初期第一次朝核危机爆发时算起，已经困扰朝鲜半岛乃至东北亚地区近20年。在这期间，朝鲜的核计划从“真有”还是“假有”、“可能”还是“不可能”，逐步发展为朝鲜已进行了两次核试验，同时其作为运载手段的弹道导弹技术也有了长足进步。为了解决朝核问题，有关的对话从朝美双边，发展为中朝美三边，又以中国、朝鲜、美国、韩国、俄罗斯、日本六方会谈的形式先后进行了六轮。朝鲜对其核计划的定义和宣示，从和平利用核能，逐步演变为“加强核遏制力”、“成为有核国家”。而与之相反，美国对朝核问题的底线，由最初的要确保对朝和平利用核能活动的特别核查，后退为以援建轻水反应堆换取朝不得进行核武器研发，再到绝不容许朝扩散核物

质及其技术，直到今天面对两次核试的朝鲜而没有明确的应对方案。从地区格局的视角看，朝核问题已由当初朝鲜为改变生存环境寻求同美国对话而引发的朝美之间的一场较量，发展为目前攸关地区各国安危、纠结半岛周边四大国利益、影响东北亚地区格局变化的多边博弈。要厘清朝核问题发生如上所述一系列变化的根本原因与问题所在，有必要回顾朝核问题演变进程中的几个关键场景。

一是2000年前后，朝美核框架协议履行虽不顺畅但仍约束着朝鲜冻结核设施，而小布什上台伊始，即将朝鲜定性为“邪恶轴心”，^[1]朝美关系再趋紧张，直接导致2002年第二次朝核危机爆发。

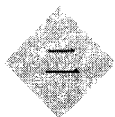
二是2005年中，已经举行四次的六方会谈终于达成里程碑式文件——《9·19共同声明》，文件明确了“朝鲜承诺放弃一切核武器及现有核计划”。但就在此后不久，美国对朝鲜发动金融制裁，冻结朝鲜在汇业银行账户，^[2]朝美摩擦再次阻塞朝

核问题解决进程，直至朝鲜 2006 年进行第一次核试验。

三是 2008 年下半年，朝鲜半岛无核化进程取得启动以来最大进展——朝鲜炸毁宁边核反应堆冷却塔、提交核计划清单、完成了 80% 的核设施去功能化作业；美国终止对朝适用《敌国贸易法》，并宣布将朝鲜从支持恐怖主义国家名单中删除。但就在此后不久，美国提出并未包含在朝鲜弃核第二阶段行动计划中的验证标准问题，^[3] 致使正要向第三阶段行动过渡的无核化进程再次止步。

四是奥巴马政府上台后，朝鲜一再以刺激方式推动美国同朝进行实质性协商，但奥巴马却始终以“善意忽视”回应。^[4] 朝鲜无奈之下进行“恶意报复”，朝鲜第二次核试后，半岛无核化进程全盘逆转，至少在一段时间内，对话大门很难打开。

面对当前的失败局面，国际上部分舆论认为这证实了朝鲜从一开始就无意弃核，而只是利用六方会谈为研发核武器争取时间；另外部分舆论认为这是中国甚至美国、韩国的绥靖政策导致朝鲜得寸进尺的结果。上述四个场景记述了朝核问题解决进程中最典型的几次僵局与反复，笔者认为它们很难成为前面两种结论的证明，相反，它们可以说明美国政府在核问题上的战略考量和政策失误，是朝核问题久拖不决走向反面的主要原因。



美国在朝核问题上的战略考量至少包含以下几个层面。其一，全面铲除朝鲜核武器及其计划，消除东亚地区核扩散危险，以及朝鲜核物质与核技术被恐怖主义势力利用的可能性。其二，在就核问题对朝施压过程中，制服和改造朝鲜政权并将之纳入自身战略轨道；如不能如愿，则不排除使用武力或非武力强制手段达到目的。其三，在通过多方平台解决朝核问题过程中，强化自身对地区的主导。包括通过与中国就朝核问题的合作，促使中国发挥符合美国战略利益的独特作用，同时又制约中国有悖于美国战略利益的影响力。还包括利用朝核危机这一因素，加强美日、美韩军事同盟，深化美日韩

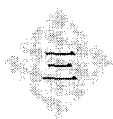
三方军事合作，确保其在本地区的军事存在与安全部署。

根据对朝核问题的上述战略考量，美国对朝核问题的解决方案不仅受到朝鲜战略意图的制约，也为自身矛盾所困。一方面，美国需要彻底铲除朝核计划威胁；另一方面，美国又从根本上难以接受金正日政权，不希望作为朝鲜弃核的回报，真正从外交和政治上承认朝体制，同样不希望提供巨额援助维持朝鲜现政权的生存。而朝鲜提出的弃核的基本政治前提，是美国必须“根本改变敌视政策”而与之和平共处。一方面，朝鲜是本地区最大的不稳定因素，另一方面，朝鲜又是美国在本地区安全部署的最有力依据。对美国来讲，朝核问题不解决不行，完全解决也会招致其他麻烦，例如如何定义美国进行战区导弹防御系统的研发，以及继续在朝鲜半岛驻军的合理理由。^[5] 正因为此，在朝核问题困扰地区的近 20 年中，美国有过对朝鲜进行外科手术式打击的“5029”计划，也有过“佩里报告”等对朝政策全面评估和探讨，但却从未有过明确的战略决断，甚至可能从未认真考虑过朝鲜提出的交易条件，更不用说研究过同“邪恶轴心”的金正日政权和平共处的前景。在这种情况下，朝核问题从一开始就注定很难像相关国家期待的那样顺利得到解决。克林顿时期的朝美核框架协议与小布什时期的六方会谈阶段性进展，如果仅从美国因素的角度看，基本上只是危机管理的结果或外交政绩的需要。而到了奥巴马任上，至少又多出四方面因素使美国新政府不能或无需就朝核问题的彻底解决匆忙做出战略性政策调整。

其一，美国当务之急是促进国内经济复苏。精力有限的外交关注，也首推伊拉克、阿富汗等反恐战争遗留问题。其二，小布什任内启动的朝鲜弃核进程，包括朝鲜宁边核设施的去功能化等，已在一定程度上延滞了朝鲜武器级核材料提取进程，这使朝核问题威胁从技术角度看较前减弱。其三，根据六方会谈《9·19 共同声明》和“2·13”协议等文件推进的第二阶段行动基本完成后，朝鲜继续往前走的交易条件已逼近美国核心利益，特别是进行第二次核试验后，朝鲜要以有核国家身份同美国谈判

的意志越发强硬，这都使奥巴马难以继续不涉及实质性问题的朝美谈判。其四，鉴于对朝鲜最高领导人金正日健康状况的猜测，白宫对朝鲜的走向又多了一分观望，这也可能使奥巴马认为当前不是调整政策的最好时机。

总之，美国在朝核问题上缺乏战略紧迫感而难作战略决断，是关于朝核问题的各种形式对话与协商蹉跎多年而未能取得突破的重要原因。奥巴马政府上台后面对朝核问题形势急剧恶化的局面，迟迟未就朝核问题拿出具体政策，也显示出美国在对朝政策上的困窘。事实上，由于当前朝核形势令美国始料不及的逆转，奥巴马政府的政策已既不能退回克林顿时期，又难以按布什时期的路子走下去。美国正面临是听任朝核问题继续恶化而陷入更大被动，还是全面重审对朝政策、做出必要战略决断的选择。



朝鲜近期在核问题上的一系列决绝举动，很可能是其调整核战略的结果。长期以来，朝鲜一直希望以核武器为牌，实现同美国的直接接触以至平等对话，改变自身在冷战后政治外交陷于孤立、对外经贸渠道缺失、与南方实力差距日益加大的不利局面，最终通过朝美关系正常化，达到根本改善周边环境的目的。朝鲜前国家领导人金日成去世后，其继承人金正日沿袭了这一战略。而与其父亲相比，金正日在治国方略上对外关系先行的意图更为明显，即首先突破对美关系，带动朝日、朝韩关系的改善，在营造起良好周边环境的基础上再全力治理内政、经济。在金正日守孝三年后正式施政不久，2000年前后，朝鲜在对外关系方面的一系列举措曾令世界耳目一新：在不到一年时间内先后与十几个西方国家建交、南北首脑实现首次会晤、美国国务卿奥尔布赖特应邀访朝，等等。当时朝鲜前所未有的外向势头使朝韩、朝美、朝日关系均呈现朝建国后最佳状态。在缓和为主的地区局势背景下，朝鲜内部治理也出现令人瞩目的积极动向——2002年中，“7·1经济政策调整”成为朝鲜近年来最大

胆的一次改革尝试。然而，这一切都因第二次朝核危机的爆发而不同程度受到影响。

2002年后，朝鲜虽未放弃同美国对话意图，但态度重趋强硬。出于进一步加深的对美不信任，朝鲜在谈判中始终坚持“口头对口头、行动对行动”的同步原则，以及绝不在“美国完全放弃对朝敌视政策”之前交出其已有核武器的有保留原则。与此同时，为了确保有利的谈判地位，朝鲜也从未停止过“不断加强核遏制力”的努力。朝鲜认准美国的CVID（意为全面、可核查、不可逆）弃核标准就是要完全解除朝鲜武装；同时，伊拉克战争的起因与结果也使朝鲜再次确认，萨达姆政权的覆灭是由于其不具备核威慑力，而美国不会对有核国动武。^[6] 总之，在六方会谈艰难推进的数年中，每次由于朝美立场冲突导致僵局，都越发加大了朝鲜拥核的必要性和紧迫感。另外，僵局导致的对话中断，客观上也给了朝鲜断续推进核武器及其运载工具研发的机会。例如2005年11月11日第五轮六方会谈第一阶段会议结束后，由于受美国对朝鲜汇业银行实施金融制裁的影响，第二阶段会议直到一年后的2006年12月18日才得以举行。在此期间，朝鲜先后于2006年7月和10月分别进行了大浦洞导弹试射和第一次核试验。因而近20年来朝核问题解决进程的基本轨迹就是，美国因其在朝核问题上战略意图的矛盾性和非紧迫性，屡屡在对朝协商过程中贻误时机；朝鲜在屡屡不能实现初衷、而需继续加大谈判筹码和自卫能力的情况下，逐步将核武器打造成形。

沿着上述轨迹，朝鲜调整核战略的动因和条件逐步积累，而奥巴马政府上台后朝鲜内外形势的变化，可能促使朝鲜最终调整了核战略。第一，经过对美国新政府政策的观察评估，朝鲜认为“奥巴马政府上台100天的政策表明，美国对朝敌视政策丝毫没有变化”，“即使与继续采取敌视政策的对手进行会谈，也不会有任何结果”。^[7] 第二，在美国仍然缺乏调整对朝政策战略紧迫感的同时，朝鲜寻求生存与发展出路的紧迫感却进一步加大：在经济困难长期未能根本改善的情况下，又传出关于领导人健康状况的传闻。虽然传闻迄今无法证实，且其

中不乏恶意猜测,但从朝鲜国情特点看,后继问题提上日程事关国家稳定,也属正常和可以理解,同时紧要程度亦不会因美国不急于解决朝核问题而降低。第三,事实上,随着朝鲜核武器计划“修成正果”,朝鲜要保留它的愿望必然越来越强烈。从目前情况看,金正日似已将对外关系先行的治国方略调整为重心放在国内,而为了给解决内部问题创造条件,包括为建立后继体制奠定基础,就必须继续推进核计划,从而对外加强核威慑力、对内借助由此加剧的紧张形势凝聚民心。

四

按上述分析解读美朝政策的变化,此次朝核问题紧张升级,已与以前多次发生的曲折与反复有所不同。首先,从朝鲜的核战略意图看,朝鲜判断短期内朝美对话难以取得突破,可能将在一定时间内更多关注国内,更多考虑如何利用核武器计划的不断进展,来提升政权威望和凝聚军心民心,以便顺利完成后继体制建设,以及实现在“2012年打开强盛大国之门”的目标。其次,从朝鲜的谈判目标与条件看,把重心放在国内的朝鲜虽不会彻底放弃和美国谈判意图,但会进一步抬高要价。朝鲜不再把“实现朝鲜半岛无核化是金日成主席的遗愿”、“一旦威胁朝鲜安全的问题得到解决,朝鲜一颗原子弹也不需要”之类的话挂在嘴边,已事实上抛弃了无核化承诺,必要时可能会更进一步明确宣称永远不放弃核武器及其核计划。朝鲜会坚持恢复谈判的前提是承认其有核国地位,谈判性质须是“敌对势力同时消除核武器的”裁军谈判。再次,从美国制定朝核问题政策的基础看,由于朝鲜连续升级和挑战底线的举动,美国国内舆论和政界声音中保守势力占据了话语权优势,形势更利于制定强硬政策,而不利于舒缓灵活的政策选择。另外,长期以来美国都在研判朝鲜弃核意愿是否属实,奥巴马政府上台后,也把摸清朝鲜真实想法作为制定政策的重要依据,现在朝鲜已明确亮出了拥核自保的意图与决心,使这一切都有了答案,奥巴马政府显然也必须要有较其几位前任更为立场鲜明的应对方案,包

括明确的底线和具体的解决计划,而这对课题堆积、班子初建的奥巴马来说确实是个挑战。最后,作为影响朝鲜对外政策的重要因素,日本与韩国的国内政治与对外姿态,也成为当前核形势发展的消极阻力。由于种种原因,近期的日本麻生政府和韩国李明博政府都颇受内政掣肘,或地位不稳,或支持走低。这使本来就倾向保守的日韩当局更注重利用国民对朝鲜核武计划的担忧与反对,以强硬的对朝政策争取民意、巩固以保守势力为支撑的执政基础。

所有这些与前几次朝核问题僵局的不同之处,决定了此次危机的转圜会更加困难。奥巴马及其政府在朝鲜4月5日发射火箭和5月25日再次进行核试验后,都不断强调了“美国不会对恶行给予补偿”^[8]“永远不会承认朝鲜有核国家地位”^[9]的立场。虽然美国仍呼吁重开六方会谈,但几乎没有为重开会谈从现有立场上妥协退让的迹象。相反,美国通过向日韩再次承诺提供核保护伞,以及协同韩国跟踪朝鲜船只等言行,还表明了军事上的强硬态度。朝鲜面对国际社会的指责和联合国安理会的制裁,也坚持“以全面对抗应对对抗”的姿态。朝鲜宣布采取三项措施回应安理会1874号决议,包括要将新近提取的钚全部实现武器化、开始进行浓缩铀实验,以及将对其封锁视为战争和采取坚决军事对应措施。^[10]自4月起,朝鲜已多次强调“永远退出六方会谈”、“六方会谈已经永远结束”。未来一段时间内,朝鲜与有关国家间立场对峙、摩擦频繁的状态还可能持续。朝鲜会按照其宣示,继续推进核武器研制与导弹技术提升。美日韩也会在政治、外交、军事领域保持对朝压力。

但与此同时,有关各方也会谨慎避免危机失控。美国已排除了武力解决方式,从现实情况看,也不具备武力解决的可能。朝鲜的姿态虽咄咄逼人,亦不会主动挑起全面战争。各方都还有回到对话轨道的准备。在最初的一轮激烈对抗后,目前已显示出一些回归对话的“探路”迹象。美国国务院东亚太平洋事务助理国务卿坎贝尔近日透露,美国正在制定同时推进制裁和谋求对话的“双管齐下政策”。^[11]与此相应,朝鲜也在继续拒绝六方会谈的

同时，意味深长地表示“解决当前事态另有其他对话方式”。^[12] 由此看来，回归对话也许只是时间问题，且最初的对话形式也应有更开放选择。但困难在于真正走出僵局还需要朝美双方有新的思维和战略决断，而即使在最近相关国家一系列令人瞩目的外交举动中——包括克林顿访朝、金正日放行美国女记者和韩国企业员工、李明博会见朝鲜吊唁团——也尚未有这方面的明显征兆。因此，如果没有朝美双方特别是美国的实质性战略调整，即使对话恢复也难以取得突破，并不排除再次破裂的前景。

五

当前朝核问题与地区形势恶化的原因之一，是朝鲜错误判断形势、迷信核武威慑、试图用对抗的方式解决冷战遗留问题。导致朝鲜错误决策的一个重要因素，是其不对称的安全威胁感，而朝鲜的错误决策又进一步加深了朝鲜的外交孤立。在这种情况下，朝核问题的解决不能单纯着眼核问题本身，也很难期待处于孤立弱勢的朝鲜首先采取缓和姿态。相反，国际社会与有关国家能否正确应对，某种意义上对形势的最初转圜更为关键。

决定未来形势能否向积极方向演变的主要因素在于：

第一，地区格局能否避免进一步失衡。在朝鲜连续采取强硬举措后，对朝鲜的谴责空前一致。但同时，美国、日本、韩国积极寻求军事合作以联合应对朝鲜的动向，也在进一步冲击地区格局的平衡。美国等在确信“朝鲜的军事实力对我们不构成威胁”^[13]的情况下，仍以朝核威胁为由，加强军事实力与应对准备：仅在2009年朝鲜进行核试和导弹发射后，韩国修订《国防改革基本计划》，首次提出对朝进行“先发制人打击”，同时决定引进用于监视、侦查、精密打击、拦截朝鲜核武器和导弹的武器装备，并向南北有争议海域派遣了部署有导弹的军舰；日本通过的《防卫计划大纲》建议案中，也包括了要求日本拥有巡航导弹等“对敌方导弹基地的攻击能力”；美国在向日韩承诺提供“加

强版”的“核保护伞”的同时，还决定对日本出售美军现役最先进的战机F-22型“猛禽”。此外，一些国家还在积极呼吁和推动排除朝鲜的有关朝核问题的会谈，这也可能从政治外交角度加大地区格局的不平衡。朝鲜拥核的动因源自安全感缺失，而失衡的地区格局不仅无助于朝鲜从根本上放弃其错误思维和战略，只会坚定朝鲜按既定方针行事的决心，还可能诱发朝鲜不理智的报复行为，这又将为地区安全带来更大的威胁和破坏。一旦引发热战，区域内各国均难逃其患。从对国计民生的损害来讲，韩国、中国恐不小于朝鲜。为自身安全计，有关国家都应避免过激的应对行动，从营造共同安全的目标出发，探索现实可行的解决办法。

第二，美国能否做积极战略调整。鉴于形势变化，奥巴马政府很难不做任何战略和策略调整就吸引朝鲜回归对话轨道，即不能仅仅靠重复其竞选时的与朝对话承诺、或套用布什的CVID与朝对话原则，就可以期待突破当前僵局。从目前披露的情况看，美国处理朝核问题的探索正由“阶段性接近”方式向“一揽子协商”方式转变。美韩最新诱朝弃核的“一揽子方案”，胡萝卜不可谓不大，也堪称明晰确切，包括一笔400亿美元的援助基金和许多具体的援建项目，但前提是朝鲜采取“重大、不可逆的弃核措施”。^[14] 笔者认为，美国的这一新方式依然未能跳出旧思路，一是仅就弃核本身寻求解决办法，有意无意地回避朝核问题根源所在的朝美关系问题。二是以自身的绝对安全为目标寻求问题解决，忽略朝鲜的安全关切甚至将自身绝对安全建立在他国的不安全之上。这种方式因不能减轻朝鲜的体制忧患和安全忧患，从而也不能改变朝鲜目前的错误战略思维，因此恐难免再次走入僵局。奥巴马任期是决定朝核问题走向的关键时期，随着朝核战略的调整和核技术的推进，朝核问题会长期困扰地区安全还是可能通过对话解决而为东北亚带来新的局面，美国的战略决断至关重要。奥巴马需要决定，是接受一个无核的、与美国体制不同的朝鲜并与其和平共处，还是容忍一个有核的朝鲜并不断面对其挑衅；是要一个以朝核问题为支点而能确保美国主导支配的东北亚，还是要一个在解决朝核问题

基础上实现朝美、朝日关系正常化的格局平衡的东北亚；是要维护以美国的敌人甚至盟友的相对不安全为基础的美国的绝对安全，还是要构建兼顾各方关切以共同安全为目标的地区新秩序。总之，如果美国能将自身战略利益与地区安全大局相向协调，而不是把前者置于后者之上，朝核问题进程有可能出现根本转折。

第三，朝鲜国内政治与经济局势能否保持稳定。目前看，朝鲜国内政治经济情况基本能保持稳定。金正日后继体制的建设似已提上日程，当前并没有因此引发政局不稳的迹象。虽然经济尚不具备根本改善的外部环境与政策基础，但从维持人民基本生活和安定民心的角度看，朝鲜正在摸索适合自身国情的经济运转模式，并已在近年实践中积累了一些经验。在经济非常困难的情况下，朝鲜并非外界想象得那么脆弱，而是具有一定的抗压和抗风险能力。但必须看到，长期的经济困难、相对的外交孤立、以及高度集中的领导体制，使非正常因素对朝鲜可能造成的冲击也不容忽视。非正常因素包括各种可能的突发事件，也包括国际社会和周边国家的非理性施压。不论是哪种非正常因素作用，一旦引起朝鲜内部动荡，都有可能对地区局势产生负面影响。值得注意的是，曾在20世纪末出现过的“朝鲜崩溃论”近来又有重提，甚至被一些人奉为朝核问题解决前提。事实上，朝鲜内部稳定是通过对话解决朝核问题的前提，并符合周边国家利益，因此，有关各方都应现实看待朝鲜的生存能力

与领导体制传承，避免对朝鲜过当施压，也不应由于错误判断朝鲜内部情况而人为贻误解决朝核问题的时机。

第四，有关行动计划能否做到合理可行。由于参与协商的有关方特别是主要当事国朝鲜与美国互不信任极深，有关行动计划的制定必须从这一现实出发，一方面要综合考虑各方的各种关切，以一揽子方式解决问题；另一方面要坚持同步和分阶段的原则，在阶段性进展并点滴积累信任的基础上，逐步实现《9·19 共同声明》提出的目标。

注 释：

- [1] 《布什点名指责伊朗伊拉克和朝鲜是“邪恶轴心”》2002年1月30日新华网。
- [2] 2005年10月18日朝鲜外务省发言人谈话。
- [3] 《朝核问题再陷僵局》2008年9月22日新华每日电讯。
- [4] 《朝鲜核能力令西方担忧》2009年5月28日世界新闻报。
- [5] 参考《以朝鲜为方便的借口》2009年6月23日香港亚洲时报在线。
- [6] 2003年4月6日朝鲜外务省发言人声明。
- [7] 2009年5月8日朝鲜外务省发言人声明。
- [8] 《奥巴马批朝言论趋强硬》2009年6月8日新华社电。
- [9] 《美国表示绝不承认朝鲜是核国家》2009年5月30日人民网。
- [10] 《朝鲜宣布将采取三项措施应对联合国安理会决议》2009年6月13日新华社平壤电。
- [11] 《坎贝尔称如朝采取不可逆措施将提供全方位补偿》2009年7月19日韩联社电。
- [12] 《朝鲜谋求其他对话方式》2009年7月28日《人民日报》。
- [13] 2009年7月20日韩联社华盛顿电。
- [14] 同注释[11]。

(上接第18页)期的中国外交存在失误和偏差，特别在十年动乱中一度受到极左思潮的严重干扰和破坏性影响，但从本质和全局看，毛主席制定、周总理执行的外交路线是正确的。邓小平同志及其后的中央领导集体继承和发展了毛泽东外交思想，使中国独立自主和平外交政策更加丰富和完善，指引中国外交取得更加伟大和辉煌的胜利。

注 释：

- [1] 《邓小平外交思想学习纲要》，世界知识出版社2000年

版，第32页。

- [2] 同注释[1]，第66页。
- [3] 同注释[1]，第65页。
- [4] 杨洁麓：《在纪念周恩来同志诞辰110周年座谈会上的讲话》，《国际问题研究》2008年第3期，第2页。
- [5] 同注释[1]，第69页。
- [6] 陈敦德：《崛起在1949：开国外交纪实》，解放军文艺出版社2007年版，第188页。
- [7] 田曾佩主编：《改革开放以来的中国外交》，世界知识出版社1993年版，第13页。