朱锋：朝核问题的恶化及对东北亚安全秩序的挑战

发表时间：2017-09-22 16:52 来源：国际网

<http://comment.cfisnet.com/2017/0922/1310128.html>

特朗普政府对朝政策有两个关键因素，一是竭力说服中、俄等国和美国一起严厉制裁朝鲜，并共同警告朝鲜不要再进行新的核试验。二是动员国际社会一起加强对朝鲜的孤立、施压与制裁。2017年5月4日美国众议院通过的对朝制裁方案全面采取“次级制裁”的概念，一旦实质性生效，将会牵涉中俄等国与朝鲜有正常贸易往来的公司和船只。在该法案中，美国强制执行“次级制裁”的查扣、登临检查等措施也可能会加剧有关国家之间的矛盾和冲突。“管控朝核危机”不仅是要管控半岛局势，而且对东北亚地区的大国关系也提出了新挑战。

近年来，朝核问题出现了显著恶化的趋势。朝鲜加速核能力开发的现实与国际社会追求和实现朝核问题外交与政治解决进程之间的矛盾日益严峻。如何打破朝核问题僵局？如何面对朝鲜“非法拥核”的事实？这些问题都前所未有地摆到了国际社会的面前。朝鲜核扩散行动背后长期存在着朝鲜半岛冷战局势始终未能结束以及围绕着朝核问题挥之不去的东北亚地缘政治竞争的阴影。这使得朝核问题的外交与政治解决进程更为艰难。

然而，维持核不扩散的全球安全规则、实现半岛稳定与和平、促进东北亚安全秩序的调整和稳定，需要我们坚持不懈地推进朝鲜半岛的无核化进程。只有朝鲜弃核，东北亚才能有和平、繁荣与合作的未来。

朝核僵局近年来的新特点

近年来朝核局势出现了一系列新特点。这些新特点不仅让朝核局势产生的安全冲突日益恶化，甚至可能将朝鲜半岛局势推向是“战”还是“和”，是继续推进半岛无核化进程还是被迫接受朝鲜“有核格局”的关键阶段。当前朝核局势的新特点主要表现为以下几个方面。

一是朝鲜加速了核武器与导弹武器开发的进程，其核能力已经接近进入了实战部署阶段。与此同时，朝鲜的导弹试验日益频繁，导弹型号和射程日趋丰富。2016年朝鲜进行了超过35次各种型号和射程的导弹试射。进入2017年，朝鲜已经进行了六次导弹试验，三次失败，三次成功。尤其是2017年5月22日朝鲜成功试验了其正在全力研发的固体燃料可以装载多级推进器、具有洲际射程的“光明星2号”中远程导弹。

朝鲜频繁进行核试验和导弹试验的同时，还刻意曝光其核弹“小型化”、中远程导弹可以机动化部署、采用固体燃料之后发射准备时间更短和具有可遥控能力的各项技术进步。

二是2017年1月20日特朗普上台以后，美国对解决朝核问题的重视程度明显上升。特朗普政府开始将朝核问题列为美国外交的“优先事项”，并声称美国将不会排除包括“先发制人”的军事打击在内的任何解决手段来应对朝鲜的核开发。从2017年3月中旬美国国务卿蒂勒森的东北亚“三国之行”到特朗普总统对朝鲜政策的数次表态来看，美国的朝鲜政策开始出现重大调整。其调整的主要方向，就是要结束奥巴马政府时期的对朝“战略耐心”政策，转而加大对朝军事和政治施压，同时动员国际社会的各种力量，全面执行联合国安理会通过的制裁决议，尽可能地推动世界各国降低甚至停止与朝鲜的经贸联系，限制朝鲜外交官的行动，共同将朝核问题列为当前全球安全面临的“重大威胁”。

从2017年4月初以来，美国“卡尔·文森号”航母战斗群、核潜艇、B-1B战略轰炸机等军事力量抵近朝鲜半岛。美、韩、日等国在半岛和半岛附近水域频繁举行包括“关键决断”、“鹞鹰”等系列军事演习，演习内容包括对朝鲜核设施的军事打击行动。

三是政治与外交解决朝核问题的国际努力屡屡受挫。尽管中国为打破朝核僵局继续发挥积极的斡旋角色，但围绕着降低朝鲜半岛紧张局势的双边和多边谈判进程依然处于停滞状态。

中国政府在朝核问题上的立场是一贯的、坚定的。中国坚持半岛问题“不核、不战、不乱”的基本原则，一直努力要求各方避免采取激化事态的行动，努力推进各方对话和外交接触进程以便缓和紧张局势，为朝核问题的解决创造各种有利条件。中国的立场和主张合理且具有可操作性，充分兼顾到了半岛各方关切，是打破朝核僵局的重大建设性意见。然而，在目前美朝关系尖锐对立的背景下，中国的善意与苦心并没有能够得到充分的理解和尊重。

四是联合国安理会提升了对朝核问题关注和应对的强度，对朝鲜核试验所施加的国际制裁更为严厉。加强对朝核问题的关注、反应和行动能力，正在成为联合国安理会维护全球安全的重要议程之一。

五是朝鲜无核化进程久拖不决引发的地缘战略效应正在出现复杂化甚至尖锐化的趋势。朝核问题部分加剧了相关国家间的安全与政治争议，东北亚区域安全态势正在面临朝核局势引发的消极扩散效应的困扰和冲击。

与此同时，为了应对朝核挑战，美日韩同盟框架内的政策协调与应对正在不断加强，美日韩三边同盟关系的紧密化态势正在出现。继2015年12月韩日签署慰安妇协议之后，双方又在2016年4月签署了“韩日情报交流协定”。除了涉及朝鲜的情报之外，该协定甚至也包括交换涉华的情报信息。日本安倍政府也竭力利用朝核问题拉拢韩国，日韩军事合作的升级已经成为朝核僵局的“副产品”。朝鲜半岛持续的军事紧张局势，也成了安倍政府加速“修宪”的依据之一。尤其是面对朝核困境长期化的可能性，日本和韩国内部都出现了怂恿政府“走核武装道路”、实现日本和韩国同样“拥核”以应对一个有核朝鲜的呼声。朝核问题久拖不决，甚至可能导致东北亚地区核扩散态势日趋危险。

朝核问题所出现的这一系列新特点，有其深刻的国内和国际根源。朝鲜半岛无核化进程，已经走到了“何去何从”的重大转折点。未来的朝核局势以及国际应对，很可能正在酝酿“范式变化”。这一变化并非只是“战”或者“和”那么简单。面对朝核局势的上述新变化，区域内国家或许是时候需要重新思考和规划基本政策框架了。

沉重的制裁压力会让朝鲜弃核吗？

朝鲜竭力拥核所产生的东北亚外交与安全的困境，是朝鲜半岛冷战残局迟迟无法得到改变、各方敌视政策长期累积的恶果。美国长期对朝鲜采取的敌视政策则是导致平壤“拥核自保”冒险政策的最大根源。此外，朝核已经不再是简单的东北亚核不扩散问题，也必然关系到东北亚地缘政治版图未来如何调整、1953年的《停战协定》是否能够真正走向半岛“和平机制”的建立、朝鲜半岛南北双方历史性的竞争关系能否结束以及未来朝鲜半岛究竟由谁来主导等一系列关键性问题。对朝鲜来说，“拥核”是其继续在复杂和动荡的东北亚与半岛格局下，生存并能主导统一进程的唯一筹码。这是朝鲜继续保持“一手拥核”和“一手发展经济”的“并进战略”的综合战略意图。

在这样的背景下，简单地通过制裁和压力政策或者通过提供经济援助和实现美朝、美韩、日韩关系正常化来实现朝鲜最终弃核的可能性非常微弱。朝鲜迫切、高调地想要展示自己的核导弹能力，一是为了吓阻美国可能对其采取的军事打击行动；二是想要迫使国际社会接受其是“有核武器国家”的现状，用核武器为筹码使半岛南北双方早已失衡的力量对比重新向朝鲜“倾斜”，以此在和韩国的对峙中谋求新的主动；三是为了突显朝鲜领导人的政绩，向朝鲜民众表明最高领导人的历史性成就。以联合国安理会通过的2270号决议和2321号决议为代表的严厉制裁行动，很难迫使朝鲜停止核能力与导弹能力谋求突破性进展的现实。

2017年5月9日胜选上台的文在寅政府，是继2007年李明博政府和朴槿惠—黄教安政府执政十年之后，韩国“进步派”再度赢得大选上台执政。1998—2007年间的金大中和卢武铉政府时代，由于韩国“进步派”政权奉行对朝鲜接触、和解的“阳光政策”，追求半岛局势的“民族自主”，朝鲜半岛曾一度进入实质性的关系缓和与改善时期，朝鲜在后冷战时代的发展也曾得到韩国的实质性援助。文在寅政府的上台，预示着韩国有可能再度回归有利于南北接触的修改版“阳光政策”，这本来应该是朝鲜最希望看到的局势之一。文在寅总统宣誓就职后的政策谈话，也提到他将继承“卢武铉遗产”，发誓要重新回归朝鲜半岛南北接触，甚至不排除重启韩朝首脑会谈。韩国新外长提名人康京和5月25日已经明确表示，即便联合国有苛刻的制裁朝鲜决议，韩国新政府也将恢复对朝鲜的人道主义援助。

然而，朝鲜却于5月14日进行导弹试射，刻意凸显其核攻击能力。这说明朝鲜意在迫使文在寅政府接受拥核的朝鲜、按照朝鲜的核能力现实来重启北南关系，已成为其既定战略。朝鲜驻新加坡大使金哲南在2017年5月18日刊登在《联合早报》上的采访中提出，“拥核”是联合国宪章赋予朝鲜的“自卫权”。这一观点典型地说明了朝鲜已经远先于周边其他国家采取了对自身核武器开发问题上的“范式”变化。

特朗普政府会和朝鲜对话吗？

特朗普政府对朝政策强调奥巴马时代的“战略耐心”已经结束，坚持不排除对朝先发制人的军事打击行动，提升对朝军事威慑和制裁强度。但特朗普政府短期内对朝采取实质性的战争行动几乎没有可能。美国目前的朝鲜政策可以肯定的是也将“软硬兼施”。“硬”是指美不断扬言要做好对朝军事行动的准备，继续强化针对朝鲜半岛战争行动的军事部署，密切美日韩军事同盟；“软”是指特朗普政府官员也多次表示并不谋求对朝鲜的“政权更替”，愿意在朝鲜改变目前核扩散举动的条件下与朝鲜展开对话。2017年5月1日，特朗普在接受彭博社采访时，甚至说在“某些条件”下与金正恩对话是他的“荣幸”。

特朗普政府的对朝政策有两个实质性内容：一是大力加强对国际社会的动员力度，要求更多的国家支持和理解美国的对朝政策，要求更多的国家配合美国对朝制裁、孤立和施压的行动。二是努力寻求做通“重点国家”的工作（例如中国和俄罗斯），全力协调亚太大国采取一致的对朝政策。中美两国领导人在2017年4月6—7日的“海湖庄园会晤”中深入探讨了各自的对朝政策。中美两国元首还在4月11日和24日两次通电话中继续保持在涉朝这一敏感问题上的对话与沟通。5月3日，特朗普与俄罗斯总统普京通电话，旨在努力说服俄罗斯在对朝政策上与美国“对表”。

在现有的国际与国内政治及舆论主张的驱动下，特朗普对朝政策很可能在“灵活的政策宣示”的同时，全面加强对朝动武的军事、外交与舆论准备。蒂勒森在有关朝核问题上的政策表态显示了美国的“两手策略”：“一手”是拒绝排除包括军事打击手段在内的各种方案选择，当前的重点是最大限度地施压和国际动员，寻求国际合作来压制朝鲜核武器与导弹武器开发的资金、技术和设备来源；“另一手”是呼吁与朝鲜进行对话，承诺“不谋求政权更替、不推动改变朝鲜现状、不支持快速朝韩统一和不主动发动战争”这一“四不”政策，但和朝鲜重启对话和接触的条件必须“适当”。换句话说，美朝接触和对话的条件要由美国来定。

特朗普政府强调愿意与朝鲜对话的根本目的，不是想要降低美朝接触和谈判的门槛，而是为了不给国际社会留下只是一味强硬的印象，同时也是为了增强对平壤的诱惑力。

在目前美国国内“朝鲜问题”已经被高度“政治定性”的背景下，特朗普政府愿意以“停核”或者“冻核”作为恢复美朝外交接触的“国内政治条件”几乎不存在。只要美国不愿意降低对话和谈判的门槛，不接受“停核”与“冻核”条件下的朝鲜半岛“停战协定”到“和平协定”的转换，就等同于不接受朝鲜现政权的“合法性”。美朝通过对话来实现朝核“破局”依然难以存在现实操作的“可能性”。

进一步说，特朗普政府即便要对朝鲜采取军事打击，战争方案是否成熟与可靠是一回事，但在对朝战略上能否接受让美国本土可以遭受朝鲜核打击的现实则是另外一回事。从美国军方和战略界的对朝政策辩论来看，美国不会接受让朝鲜拥有可以攻击美国本土的洲际弹道导弹能力，也不会让自己存在可被核攻击的“战略性脆弱”（strategic vulnerability）。因为这将实质性地修改美国对朝鲜半岛防务与安全政策基本原则，也将迫使美国重新规划和构想未来美军在朝鲜半岛的军事态势。

除非朝鲜主动采取军事挑衅行动，韩国同样也不会支持特朗普政府对朝鲜采取军事打击行动。尽管韩国内部在对待美国和朝鲜的态度和立场上分成“保守派”与“进步派”，但双方都不愿意美国对朝主动采取军事打击行动。

韩国反对美国动武的原因，一是担心朝鲜对首尔的军事报复有可能造成巨大的伤害，韩国绝大多数民众不会接受为了解决朝核问题而让韩国经济这么多年的巨大成就和良好的民生受到悲剧性的打击；二是担心朝鲜的核设施在美国的军事打击之下会产生核泄漏与核事故，这将是朝鲜半岛未来难以恢复的巨大核灾难；三是担心朝鲜铤而走险会使用核武器对驻韩美军和韩国进行“核报复”，这一代价更是不可承受。四是基于韩国人的民族主义立场，不愿意再出现同族相残的战争惨剧。

“危机管控”导向的现实选择

围绕朝核问题，短期内各方力量和意志的博弈和较量仍将持续下去。当前最为迫切的课题是朝鲜不能进行新的核试验。倘若朝鲜继续进行核试验，不仅会受到联合国安理会新的更为严厉的制裁措施，同时也会受到其他国家采取相关举措，惩罚朝鲜持续挑衅全球安全的危险举动。朝鲜合理的安全关切需要得到重视，朝鲜半岛的军事紧张对峙也需要缓和，美国在半岛周边举行的针对朝鲜的大规模军事演习更需要克制和停止。但朝鲜同样需要意识到，无视联合国安理会严正警告而持续进行核试验、导弹试验的挑衅行动，只会激起国际社会更加强烈的制裁和孤立朝鲜的努力。一个危机居高不下的朝鲜半岛，一定是一个军事冲突风险难以降低的半岛。

特朗普政府对朝政策有两个关键因素，一是竭力说服中国、俄罗斯等国和美国一起严厉制裁朝鲜，并共同警告朝鲜不要再进行新的核试验。在美国看来，只要中国大幅度降低中朝贸易，甚至采取减少对朝鲜原油供应，朝鲜经济难以支撑很久，朝鲜开发大规模杀伤性武器的能力也将难以持续。二是动员国际社会一起加强对朝鲜的孤立、施压与制裁。2017年5月4日美国众议院通过的对朝制裁方案全面采取“次级制裁”的概念，一旦实质性生效，将会牵涉中俄等国与朝鲜有正常贸易往来的公司和船只。在该法案中，美国强制执行“次级制裁”的查扣、登临检查等措施也可能会加剧有关国家之间的矛盾和冲突。“管控朝核危机”不仅是要管控半岛局势，而且对东北亚地区的大国关系也提出了新挑战。

朝鲜核威胁确实已经到了一个新的高度，但美国等国的对朝政策同样必须为和谈与外交接触做好必要的准备，因为战争行动是更为高危险的选择。无论是管控朝核危机还是逐步但坚定地寻求恢复政治与外交解决朝核问题这一唯一正确选择，都需要务实、积极的大国合作。我们有理由相信，“海湖庄园会晤”所激发的中美合作的新态势，将会为两国与国际社会一起管控朝核危局并为未来朝核僵局的突破带来希望。

（作者为南京大学中国南海研究协同创新中心执行主任，国际关系研究院院长，文章转自《当代世界》2017年06期）