

与北韩的外交之道： 只关注无核化非良策

Philip Zelikow
University of Virginia

PHILIP ZELIKOW is the White Burkett Miller Professor of History at the University of Virginia. He has worked on Korean issues off and on during the last 25 years, in government and out.

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

上个月，美国与北韩的外交新阶段在平壤艰难开启。在与美国国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）进行一系列会谈后，北韩外交部批评美国“要求北韩无核化的单边流氓行径”。蓬佩奥则坚持认为会议“很有成效”。会谈再次表明只关注无核化会且仍会以失败告终，就这一意义而言，蓬佩奥没有错。一味的执着于终止核计划将会延迟对于其他重要问题的探讨。由于解决关键问题的压力越来越大，整个外交进程可能停滞乃至失败，从而再次引发危机。相比之下，开展更大范围内的外交进程实际上更有助于推动无核化以及其他方面问题的改善。

下一阶段

近日来，北韩持续进行核试验和导弹试验，造成了极大的危机。现在有迹象表明，大约在2017年底2018年初的时候，北韩政府曾决定要暂停核试验项目，转而重点关注国家和经济改革。虽然外界对此大肆评论，但对平壤何时及为何做出这一决定却不得而知。

韩国外交和南北韩首脑会晤固然重要，但很难得知，是否有必要为中止北韩核试验而进行美国与北韩之间的首脑会晤并作出相关让步。虽然危机暂时缓解，但下一阶段制定什么样的外交策略则显得尤为关键。

下一阶段的外交策略应假定北韩政府本身不确定下一步采取什么措施。正如刚刚在平壤结束的首脑会晤所示，不应假定将会迅速实现北韩无核化。

下一阶段的关键目标是在明年前后，即2018-2019年，保持外交的发展势头，以便为北韩领导人做出促进发展的艰难决策创造环境。另一目标是使北韩恢复核试验和/或导弹试验的难度增加，同时如果北韩打破真正的和平进程，要寻求支持对北韩展开行动。

如果不发生战争，即使采取任何必要措施，也不可能迫使北韩尽快停止现有的核导计划。美国已表示愿意暂时忍耐现阶段的北韩核计划，但不接受北韩核计划进一步发展。此外，美国与伊朗和中国的对抗正在升级，强制北韩停止核计划看起来并不明智。并且有必要记住，伊朗和北韩有时会合作。而在军事上使伊朗和北韩更亲密不符合美国的利益。

因此，回到制定有推动作用的外交策略所面临的挑战。实现这些目标的最佳途径是在2018年开启目标远大、范围更广的和平进程，并在2019年进行推进。

为什么范围更广，进程更佳

现在，南北韩外交的默认模式是三角式的。三角形的一边是美国与北韩以无核化为重心的双边外交，另一边是韩国与北韩围绕未定义的和平机制展开的双边外交。三角形的底部是对美国和韩国同北韩的外交能互相配合的希冀。不幸的是，这样的模式似乎不可能奏效。其限制因素很主要是美国对于无核化的推动，这也是过去造成失败的常见原因。

无核化外交有三项劣势。一，完成北韩无核化这一艰难而危险的任务需要大量努力，这就要求将推动无核化的进程分为不同阶段和步骤，每个阶段和步骤都需要时间。为规划无核化的合作进程，近期更精心的努力是，制定出未来十年合作推动无核化的规划，其中列出美韩所需要提供的大量支持，去进行亟需的实地工作。这一规划也意味着在更大范围内缓解紧张局势的尝试。

分阶段弃核的策略总以失败而告终。北韩提出放弃一些它本身并不真正需要的或者欺骗性的东西，以交换实际价值非常有限的短期好处。通常，双方最终都感到不满，局势甚至进一步恶化。同时，北韩核导计划背后的真正动机未得到实际解决。

二，无核化进程必须将美国和北韩放在外交的中心位置。北韩通常倾向于将美国视为在核问题上对话的同辈，而视韩国为美国的傀儡。因此，以无核化为重心的外交使平壤加重了这一印象，且往往边缘化了韩国和韩国人民。

三，由于这一外交模式将核导问题和专家放在首位及中心地位，这往往脱离南北韩现实，因此没有实际的政治价值。在谈判中提出的晦涩的技术问题越来越偏离核心的政治问题，并且难以被政治领导人或大众理解。

基于这些原因，更广阔范围内的和平进程比单纯的无核化进程更有前景。最有可能对韩半岛奏效的进程应相当于多车道公路，而非单行收费路段。无核化固然重要，但也应该为各方畅所欲言讨论各项

问题提供机会。例如，在结束冷战的外交中，没有忘却战略性核问题（以战略武器削减谈判的形式）。只不过除了核问题，双方还就其他关系到欧洲未来的、更为根本的问题展开谈判。

六条路线提案

推动更大范围内的和平可以首先发布声明，或许可在2018年底就是否宣布结束在韩半岛的敌对状态且开始建设长久和平进行谈判。为此，声明应规划出远大的和平进程并在2019年按照六条路线开启。六条看起来很多，但可以回想冷战结束前的外交，美国是十几条路线同时谈判。

第一条路线应该阐明南北韩关系的本质和未来。最近的南北韩首脑会晤宣言设想正式结束韩国战争，但很难达成令人满意的声明。如果战争结束，规定非军事区和军事分界线（“三八线”）的1953年《停战协定》是否就此失效？

南北韩边界要么是永久的，要么是临时的。基于欧洲的先例，一种可能是三八线将成为不可侵犯的南北韩边界，仅接受相关方认可的和平调整。南北韩也会就未来成立联盟乃至统一讨论各自观点。这条路线属于“二加二”。南北韩达成一致后，应得到1953年停战协定签署国美国和中国的认可。

第二条路线应重点关注经济措施，尤其是制裁。更广阔范围内的和平进程能够提供更多方式，使各方能够全面估测已有进展，再决定是否以及何时向联合国安理会申请放松制裁。现在北韩政府似乎正在诸多改革的设想中进行考量——从类似中国八十年代逐渐开放到越南结合经济开放和政治压制的模式，再到合并韩国的工业园区。如果北韩制定出逐步发展的规划并采取试点措施，那么美国及其同盟国才会考虑分段给予具体放松制裁，而非全面放松。这条路线是“二+联合国安理会”，因为放松制裁可能需要新的联合国安理会决议。

第三路线应针对核安全，包括相对熟悉且至关重要的远程弹道导弹问题。这一进程至少涉及美国和北韩。但也有很好的理由让韩国参与进来，因为韩国的协助和专家意见对切实落实任何协议都很关键。

第四条路线致力于总体安全。指的是半岛常规武装力量的规模和部署，包括短距弹道导弹系统和其他火炮。可以从1990年签订的《欧洲常规武装力量条约》吸取进行谈判的经验，该条约是解除世界最大常规军事对抗的成功先例。

这条路线也涵盖化学和生物武器问题。现有能提供谈判指导和机构和制度，包括《化学武器公约》和《生物武器公约》以及禁止化学武器组织。

北韩或许希望在这些会谈中提到美国在半岛的驻军。美国和韩国不用担心这一点，它们也可以从自己的角度提出问题。在决定未来的军事安排时，美国应该最终尊重韩国的意见。为帮助韩国实现民主，韩国人民和美国人民曾多年并肩作战。最后，美国应尊重民主的选择。冷战结束时，德国境内的

外国驻军问题被提出来，当时美国的态度是德国人自行解决。

第五条路线应重点关注人道主义和文化问题。在建立新的南北韩关系时，韩国人民或将讨论人权和北韩同胞待遇的问题。这也是广大国际社会所关注的，包括被绑架到北韩的日本公民将何去何从的问题。

最后一条路线应关注区域性安全问题。邻国，特别是中国、日本和俄罗斯，对韩半岛的未来非常关注，这点可以理解。应为其展开讨论提供渠道。这正是创立六方会谈的初衷之一，六方即以上三国加上美国、南北韩两国。

一旦其他路线取得充分进展，就可以通过该路线开展问题讨论。2018年6月，在笔者和韩国教授兼总统顾问文正仁在韩国出席的有关和平谈判的公众对话论坛上，中国外交官宁赋魁指出，六方会谈的进程可以“向后”推迟。他说得对。

和平进程的政治潜力

2018年，美国及其同盟国应立即投入到对远大的和平进程的建设中，以保持现有势头，防止重新出现危机。直到2019年以后，该进程的成果才能显现。

更广阔范围内的外交不假定各方做好进行大变革的准备，而是设想各方有诚意准备考虑变革。外交的任务是为韩半岛人民实现转变创造多种机会。这一构想将韩半岛人民作为行动的中心，同时以恰当的方式让美国及其他关键国家参与进来。

更广阔范围内的和平进程将涵盖一些与普通民众联系密切，以及他们能够理解的问题。北韩一直以来都要求进行并且在原则上接受此种协商。和平进程可能改善整个韩半岛的政治环境。没有人能够很自信的预测这些问题将如何解决。但是应该尝试提供新政治能量和可能性的方法。

*本文最初发表于《外交事务》杂志。(<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-07-09/how-diplomacy-north-korea-can-work?cid=int-fls & pgtype=hpg>)

更早的版本出现在2018年6月27日举办的为和平与繁荣的济州论坛。

本文仅代表作者个人观点，不代表济州和平研究院的立场。

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

2018.8.8. 게재