朝核问题的历史经验与教训

The NAPSNet Policy Forum provides expert analysis of contemporary peace and security issues in Northeast Asia. As always, we invite your responses to this report and hope you will take the opportunity to participate in discussion of the analysis.

Recommended Citation

Fan Jishe, "朝核问题的历史经验与教训", NAPSNet Policy Forum, May 16, 2013, https://nautilus.org/napsnet/napsnet-polic-forum/%e6%9c%9d%e6%a0%b8%e9%97%ae%e9%a2%98%e7%9a%84%e5%8e%86%e5%8f%b2%e7%bb%8f%e9%aa%8c%e4%b8%8e%e6%95%99%e8%ae%ad/

樊吉社

Fan Jishe

黎弘主编:《2012:国际军备控制与裁军》，世界知识出版社，2012 年。

I. Introduction

This is an English jist of this article. This is an English jist of this article. This is an English jist of this article. This is an English jist of this article. This is an English jist of this article. **Use the google translate function above or click here to translate the rest of the article to English.**

内容提要：随着朝鲜领导人的去世和相关各国进入选举年，朝核问题的前景新增更多不确定性。在此关键的时间节点，归纳和总结近二十年朝核问题的历史经验和教训非常必要。从近二十年的朝核谈判中可以总结诸多历史经验，这包括朝核问题能够而且必须通过谈判解决；朝鲜能够执行谈判达成的协议；任何一种谈判形式均不可或缺；同样，朝核问题也带来了诸多历史教训，这包括寄望于朝鲜崩溃或者对朝鲜施压无助于朝核问题的解决；解决朝核问题需要照顾朝鲜的合理安全关切；应该推动朝鲜的政权转型而不是政权更迭。相关各国恰当地总结朝核谈判的经验和教训，重新评估对朝政策的成败得失，将有助于未来朝核问题的彻底解决。

II. POLICY Forum by Fan Jishe

朝核问题的历史经验与教训

主题词：朝鲜 核问题 朝核谈判 六方会谈
作者单位：北京 中国社会科学院美国研究所
朝核问题走过了一个漫长的历史演变过程。过去近二十年中，朝核问题的当事国美国和朝鲜领导人几经更换。朝核问题的内涵也不断扩展，最初是朝鲜从事核活动，通过宁边核反应堆分离钚材料，而后是两次进行核试验，现在则新增了从事铀浓缩的内容。有关朝核问题的谈判也从双边谈判发展为四方会谈，而今则是陷入停滞的六方会谈。经过近二十年的谈判，朝核问题不是更简单了，而是更复杂了。

在六方会谈陷入停滞、朝鲜半岛安全形势日益敏感之际，2011 年12 月17 日朝鲜国防委员长金正日突然去世。2012 年将是朝鲜政权从金正日时代向金正恩时代过渡的关键一年，与此同时，朝核问题相关的各国也进入换届年，朝核问题的前景因此新增加更多的不确定性。朝核问题将走向何方，近二十年朝核谈判有哪些经验和教训，这都是亟待归纳和总结的问题。本文将主要考察朝核问题的历史经验与教训，并在此基础上思考朝核问题的未来。

一、朝核问题的历史经验

朝鲜已经经历了数次核危机。按照前国防部长佩里在2005 年的一次演讲中的分析，朝核问题已经经过了朝鲜战争期间美国威胁对朝鲜半岛使用核武器的第一次危机（战争爆发初期、中国介入朝鲜战争之时和停战谈判之前）、1989 年美国卫星探测到宁边核设施后的第二次核危机、1994 年因为朝鲜卸出宁边反应堆乏燃料导致美朝几乎走向战争的第三核危机、1998 年因为朝鲜试射远程导弹引发的第四次核危机和2002 年因为朝鲜涉嫌从事铀浓缩活动引发的第五次核危机。1照此计算，朝核危机已经发生了七次，因为朝鲜分别于2006 年10 月和2009 年5 月进行了核试验。为解决朝核危机进行的谈判已经进行了将近二十年，美朝之间的接触已经超过了二十年。综观朝核问题的发展历程和谈判过程，可以总结出处理朝核问题的重要历史经验。

朝核问题的历史经验之一：朝核问题能够而且必须通过谈判解决。美国的不

少官员和专家学者都认为根本不可能与朝鲜谈判解决核问题，这种认识在2002

年因为朝鲜涉嫌从事铀浓缩活动引发危机后体现的最为清楚。副总统切尼曾经谈到："总统已经嘱我确保不与世界上任何一个专制政权谈判。我们不与魔鬼谈判，我们要打败它。"2在朝核危机发生后，美朝在谈判的形式上各执一端，中国于2003 年4 月创造性地组织了三方会谈，会谈莆一结束，副总统切尼和国防部长拉姆斯菲尔德就宣称与朝鲜会谈是"徒劳的"，谈判这个思路是"没用的"。3事实上，在小布什总统的第一个任期内，美国半心半意参加六方会谈，美方代表团团长凯利谈判期间照本宣科，有关朝核问题的六方会谈几乎没有任何进展。在既挥不起"大棒"又不肯拿出"胡萝卜"的美国政策指导下，朝鲜研发核武器的步伐并没有放慢，这也是朝鲜随后进行核试验的重要原因之一。虽然曾经参与朝核谈判的官员以及一些研究朝核问题的专家学者认为与朝鲜谈判的过程是"痛苦的，漫长的，艰难的"，4但并非没有成效。最为显著的例子是，1993 年因为朝鲜宣布退出《不扩散核武器条约》引发核危机，而后美朝展开了七年的谈判，期间美朝会谈触及二十多个问题，多数问题均达成了双边协议或者取得了实质性进展。也恰是这种"痛苦的，漫长的，艰难的"会谈让美朝之间开始建立起初步的信任，朝核问题迎来了解决的希望，并在会谈过程中有效地控制了次生危机（金仓里视察、朝鲜试射导弹）的发酵和升级。但是，谈判解决需要当事方带着解决分歧的诚意谈，而不是象小布什总统第一任期期间美方代表凯利的预设前提、先取后予、僵硬地照本宣科，那不是谈判，而是以拖待变。1993 年肇始的朝核危机通过谈判

以《美朝框架协议》结束，该协议对防止朝鲜纵向和横向核扩散的价值和意义自不待言，协议谈判和执行过程也证明了朝核问题是能够通过谈判解决的。事实上，朝核问题也只能通过谈判解决，其他方式很难行得通。应对朝核问题，孤立、制裁、威慑、围堵均不是新鲜的手段。过去二十年中，这些手段都没有促成朝核问题的解决，反而加速了核扩散进程。当这些手段均无法解决朝核问题的时候，战争作为解决矛盾的最高、最暴力、最快捷手段是否能够解决朝核问题呢？六十多年前朝鲜半岛已经爆发过一次热战，周边几乎所有国家都不同程度地介入或者卷入这场战争。战争的代价是沉重的，但经过三年热战，朝鲜战争没有以和平协议结束，而是用一纸停战协定维持半岛的脆弱局势。1994 年，朝核危机几乎演变成一场战争，但因为前总统卡特的及时斡旋才避免了又一次热战。那时也许还有通过战争解决朝核问题的可能，但随着朝鲜导弹能力和核能力的发展，现在通过战争解决朝核问题的可能几乎不存在了。因为战争所导致的沉重代价（人员伤亡）和严重后果(核扩散、难民问题等)，有关各方和区域内各国已经无法接受。不管是否愿意，朝核问题必须通过谈判解决。当然，谈判过程中如何恰当运用“诱”、“压”手段，如何培育谈判解决问题的诚意和信任则是另外一个问题。

朝核问题的历史经验之二：朝鲜能够执行谈判达成的协议。由于1990 年代末期朝鲜涉嫌从事铀浓缩活动、六方会谈屡经波折、朝鲜在2005 年9 月19 日共同声明通过后进行核试验，不少美国官员和学者认为朝鲜不可能执行谈判达成的协议，这也成了美国不愿意同朝鲜谈判的重要借口。缘起于2002 年的这次朝核危机就是因为美国怀疑朝鲜没有遵守1994 年达成的《美朝框架协议》。朝鲜是否违背了《美朝框架协议》？从协议的执行来看，朝鲜基本上履行了协议所规定的义务。协议签署后不久，朝鲜宣布完全停止了正在运行的核反应堆及相关设施, 停止了另外两座反应堆的建设, 封闭了有关实验室、核燃料仓库、核燃料制作装置等设施，国际原子能机构检查并证实了朝鲜采取的这些措施。那么是否存在朝鲜违背协议从事铀浓缩活动的情形呢？由于《美朝框架协议》所涉及的核项目主要是当时位于宁边的可以分离钚材料的5MW 核反应堆，并没有具体提到铀材料的问题，因此，从文本意义上朝鲜并没有违背该协议。5如果考虑到协议的第三条第二款明确提到“朝鲜将一如既往地采取措施，以实现朝鲜半岛无核化南北联合声明”，6而《朝鲜半岛无核化南北联合声明》中又明确提到“南方和北方将不拥有核再处理和浓缩铀设施”，7那么朝鲜如果从事铀浓缩活动就显然违背了《美朝框架协议》的精神。2010 年11 月，在斯坦福大学教授海克访问朝鲜期间，朝鲜向他展示了离心机工厂。根据海克教授的估计，朝鲜的宁边铀浓缩设施需要多年的发展、生产和核试验，并非如朝鲜所称为近期完成，8就此而言，朝鲜涉嫌违

5 有关协议中的《朝鲜半岛无核化南北联合声明》与协议的关系，详见谈判过程的分析：Robert Carlin and John
W. Lewis, "Negotiating with North Korea:1992–2007", Center for International Security and Cooperation,
Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University, January 2008, p.10.

6 Agreed Framework Between The United States of America And The Democratic People's Republic of Korea,
Geneva, October 21, 1994, http://www.armscontrol.org/documents/af.

7《朝鲜半岛无核化共同宣言》（裁军谈判会议第CD/1147 号文件），
http://www.un.org/chinese/focus/dprk/1992.htm.

8 Siegfried S. Hecker, “Return trip to North Korea,” Speech at Korea Economic Institute, Washington, DC
Nov. 23, 2010, http://iis-db.stanford.edu/evnts/6424/Heckerpresentation1.pdf.
笔者在国际会议上对海克博士的
访谈中，他也提到此前曾有多种迹象表明朝鲜早已从事铀浓缩活动。1999 年到2000 年间，美国已经意识到朝鲜可能尝试走铀浓缩的道路，详见：Robert Carlin and John W. Lewis, "Negotiating with North

Korea:1992–2007", Center for International Security and Cooperation, Freeman Spogli Institute for International
背协议。由于《美朝框架协议》存在漏洞，朝鲜是否违背协议更多是一个“公说公有理，婆说婆有理”的问题。9
2007 年六方会谈达成《落实共同声明第二阶段行动》共同文件后，虽然朝鲜在申报核活动的问题有所延宕，但最终仍按照承诺提交了申报文件，并炸毁了宁边反应堆的冷却塔，履行了六方会谈中的承诺。
在暂停导弹试验的问题上朝鲜也基本上遵守了承诺。1999 年9 月，美朝在柏林就导弹问题进行会谈，朝鲜承诺在美朝会谈期间暂停任何远程导弹的实验。2001 年，朝鲜主动宣布将这一承诺延长到2003 年。在危机爆发之前，国务卿鲍威尔在参议院外交关系委员会的作证也承认朝鲜遵守了这项承诺。10
在讨论朝鲜是否执行谈判协议的同时也有必要讨论美国是否如实执行了的协议。根据协议的第一条，美国将为朝鲜建设两座1000MW 的轻水反应堆，并预计将在2003 年建成，在第一座轻水反应堆建成之前每年向朝鲜提供50 万吨重油作为补偿。11然而，由于建堆的费用分担问题，反应堆的建设直到协议签署近三年后才开始，主体工程到2002 年才开工建设，严重滞后原定的时间表，根本不可能在2003 年完成。由于美国国会的阻挠，向朝鲜提供重油的问题也屡屡遭到延迟。12根据协议的第二条，美朝应推动两国政治和经济关系的正常化，减少贸易和投资壁垒，并逐渐将双边关系升级到大使级，13美国在这些方面履行协议的诚意更令朝鲜怀疑。一直到《美朝框架协议》被废止，美朝政治关系的改善极为有限，而美国在消除贸易和投资壁垒问题上的动作也非常迟缓。
在执行谈判达成协议的问题上，美朝都存在问题，单方面指责朝鲜而无视美国的问题有欠公允。不仅如此，从1993 年这次核危机肇始迄今，近二十年的历史表明，朝核问题上存在协议和不存在协议的区别之大超乎所有人的想象。《美朝框架协议》是不完美的，且不论朝鲜是遵守了协议的文本还是违背了协议的精神，但恰恰因为存在这样一个协议，宁边的反应堆被冻结了八年之久，朝鲜研发核武器的研发进入“休眠”状态，核扩散的风险得到了有效的管控。2002 年之后，正是因为这个协议被废止，朝鲜数次对乏燃料棒进行后处理，分离出了足以制造6-10 枚核武器的钚材料，并且进行了两次核试验、数次远程导弹试验。在朝核问题上，协议的价值毋庸置疑。
朝核问题的历史经验之三：任何一种谈判形式均不可或缺。过去近二十年中，
Studies, Stanford University, January 2008, p.10.
9 Selig S. Harrison, “Did North Korea Cheat?”, Foreign Affairs, Jan/Feb2005, Vol. 84 Issue 1, p.99-110.
10 “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy”, http://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron.
11 Agreed Framework Between The United States of America And The Democratic People's Republic of Korea,
Geneva, October 21, 1994, http://www.armscontrol.org/documents/af.
12 参见拙文：《美朝框架协议评析:兼论美对朝鲜的不扩散政策》，《国际政治研究》，2003 年第3 期，第20-21
页。
13 Agreed Framework Between The United States of America And The Democratic People's Republic of Korea,
Geneva, October 21, 1994, http://www.armscontrol.org/documents/af.
朝核问题已经经历了多种谈判形式，这包括：1993 年朝核危机后的美朝双边核谈判和导弹会谈、1997 年到1999 年的四方会谈、2003 年4 月的三方会谈、2003 年8 月开始的六方会谈。迄今，只有美朝之间的双边接触仍在继续，六方会谈则已经陷入停滞多年。2009 年4 月，朝鲜宣布退出六方会谈后，参与六方会谈的美、日、韩三国均质疑六方会谈的价值和意义。多年的谈判历史表明，朝鲜更希望与美国展开双边会谈，2002 年这次核危机爆发之初，朝鲜即坚持与美国进行

双边会谈。美国则因为历史原因怀疑朝鲜不可能信守双边会谈达成的协议而一度拒绝与朝鲜展开双边会谈，而坚持就朝核问题开展多边会谈，最后由中国从中斡旋开始三方会谈，进而确定由朝、美、中、日、韩、俄共同参加的六方会谈。对朝鲜和美国而言，谈判的形式（双边或多边）甚至成了谈判的实质。

何种谈判形式才能够解决朝核问题，这需要仔细考察诱发朝鲜研发核武器的原因和朝核问题的解决方案可能影响到的有关各方。朝鲜之所以研发核武器，是因为它认为受到了美国的安全威胁，这种安全威胁可以通过获得核能力缓解或者解决。实际上，美国在朝鲜战争期间的确考虑过对朝鲜使用核武器，并且因为朝鲜战争以停战协定告终，在字面意义上美朝仍然处于战争状态，美国在东北亚的驻军及其盟国超强的常规军事能力等均让朝鲜觉得有必要通过获取大规模杀伤性武器弥补常规力量的巨大劣势。更重要的是，虽然美国在1994 年的《美朝框架协议》中表示"将向朝鲜提供不使用或者威胁使用核武器的正式保证"，但2002 年《核态势评估报告》中，美国列举的使用核武器的七个国家和三种情形中均包括朝鲜。142010 年4 月发布的《核态势评估报告》降低了核武器的作用，但并没有排除对朝鲜使用核武器。15虽然美国可能对朝鲜使用核武器是为最坏情况所作的准备，但朝鲜显然将其作为获取核能力的最大理由。迄今为止涉及朝核问题的各种形式谈判中，美朝双边接触是谈判能够达成共识的关键。就此而言，朝核问题的未来任何解决方式都离不开美国和朝鲜之间的双边会谈。

仅有双边会谈是不够的，因为朝核问题的解决方案还会影响到周边的所有国家，特别是中国、韩国、日本和俄罗斯。这些国家不同程度上也是朝鲜战争的当事国，朝鲜半岛当前和未来的和平与稳定事关这些国家的安全利益。朝鲜战争爆发后，在冷战大背景下作为朝鲜唇齿相依邻邦的中国担忧唇亡则齿寒，义无反顾介入战争。虽然冷战早已结束，但朝核问题如果延宕不决，或者朝鲜半岛不能维持和平与稳定而进入战争或者混乱状态，则其"溢出效应"严重损及中国安全利益，因此朝核问题的未来解决不能没有中国的参与。中朝关系的历史与现状、六方会谈的历史也表明，未来朝核问题的解决已经不是中国是否参与的问题，而是离开中国参与就无法解决的问题。对韩国而言，朝鲜重兵部署在三八线附近，而

14 Nuclear Posture Review Report, January 8, 2002, http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm.

15 Nuclear Posture Review Report, April, 2010, http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf.

三八线距离韩国首都首尔最近处仅有40 公里，朝鲜曾经威胁将首尔"变成一片火海"，没有韩国参与的朝核解决是不完全的解决。由于历史问题，朝鲜和日本的关系一直比较紧张，朝鲜试验导弹曾经飞越日本海，日本认为受到来自朝鲜的安全威胁，日本也应参与朝核问题的解决。冷战结束后，虽然俄罗斯在远东的影响逐渐下降，但俄罗斯也不甘在朝核问题的解决过程中作"壁上观"。就此而言，朝核问题的未来任何解决也离不开周边各国共同参与的多边会谈。

综上所述，朝核问题的未来解决既需要美朝之间的实质谈判，也需要其他四国的共同参与。历经多年谈判，六方会谈已经不仅仅是一个多边会谈平台，它还意味着自2003 年8 月首次会谈以来达成的各项共识和协议，特别是9.19 共同声明、2007 年2 月13 日达成的《落实共同声明起步行动》、同年10 月3 日达成的《落实共同声明第二阶段行动》共同文件等。无论是美国还是朝鲜，不论是否愿意，相关各方已经离不开六方会谈。任何一种谈判形式均有其优劣，双边会谈的优势是可以专注单一主题，便于控制谈判的过程和结果；多边会谈则有助于确保谈判达成的协议能够得到贯彻和执行。1994 年《美朝框架协议》涉及建设轻水反应堆的部分不是由美国完成的，其费用主要通过朝鲜半岛能源开发组织的十几个成员国共同承担。未来朝核问题如果能够通过谈判解决，执行协议的费用非美国所能单独承担。多边会谈的危险在于参与国家多、关注点不同而稀释谈判主题，并导致谈判达成共识的难度加大。因此，未来解决朝核问题较为理想的谈判形式应为六方会谈为主的多边会谈和六方会谈框架中的双边会谈，两种方式缺一不可。

二、朝核问题的历史教训

近二十年的朝核问题谈判可以总结的历史经验不少，但更值得总结的历史教训同样很多。汲取历史经验可为朝核问题的解决带来希望，汲取历史教训则有助于避免重蹈失败的覆辙。

朝核问题的历史教训之一：寄望于朝鲜崩溃或者对朝鲜施压无助于朝核问题的解决。朝核问题本身比较复杂而解决的难度很大，这导致一些相关国家期待朝鲜政权自行崩溃或者更迭，其背后的逻辑是：朝鲜政权崩溃或者更迭将有助朝核问题的解决。类似一厢情愿的预期已经出现数次，但均未能成为现实。1990 年代初，朝鲜确曾面临较为严重的经济困难，一部分原因是“人祸”：朝鲜的经济制度已经不适应经济形势的发展、经济形势恶化情况下维持较多的军费支出、冷战结束后朝鲜与前苏东国家的贸易额下降。16另一部分原因是“天灾”：1995 年和1996 年朝鲜遭遇洪灾、1997 年遭遇持续多年的旱灾。17这种经济压力加上苏

16 参见拙文：《美朝框架协议评析:兼论美对朝鲜的不扩散政策》，《国际政治研究》，2003 年第3期，第17-18

页。

17 有关同期朝鲜经济状况的分析，详见 Marcus Noland, “Famine and Reform in North Korea”, Working Paper

联解体和东欧的政局动荡，朝鲜政权自行崩溃或者更迭似乎指日可期。然而，西方一些国家低估了朝鲜吸纳灾难的能力，金正日的“先军政策”有效地稳定了政权，朝鲜政权并没有出现崩溃或者更迭。近年来，金正日身体健康出现问题，2008 年日本开始盛传“金正日病危”说，并因此预计“朝鲜即将崩溃”。同年当选的李明博总统放弃前任金大中和卢武铉总统对朝鲜的“阳光政策”，开始炒作“金正日卧病说”，兜售所谓的“朝鲜突变说”。18目前随着2011 年底金正日的去世，朝鲜正走入金正恩时代。那种一厢情愿期待朝鲜出现乱局的说法并没有成为现实，寄望于朝鲜内乱解决朝核问题已经被证明是行不通的。

除了“等待”朝鲜内乱外，美国和韩国甚至希望通过施压推动朝鲜内乱或者迫使朝鲜在核问题上让步。对朝鲜施压的主要手段是制裁，制裁的内容各种各样，包括经济和贸易制裁、金融制裁、冻结财产、武器禁运、航空管制、旅行限制、外交制裁等，甚至还包括针对朝鲜领导层的奢侈品制裁。目前，因为朝鲜进行导弹试验、核试验，联合国安理会已经通过了数个制裁朝鲜的决议，包括2006 年通过的联合国安理会1695 号决议、1718 号决议和2009 年通过的1874 号决议。

联合国安理会的制裁仅是朝鲜所承受制裁的一小部分，更多的制裁来自美国。美国对朝鲜实施制裁出于如下四个原因：朝鲜被认为对美国构成国家安全威胁；朝鲜被认定为支持国际恐怖主义的国家；朝鲜是一个共产主义政府；朝鲜从事大规模杀伤性武器扩散。19近年来，美国对朝鲜最引人注目的一次制裁是2005 年9月的金融制裁。美国财政部指称澳门汇业银行协助北朝鲜客户洗黑钱、协助伪钞流通等支持恐怖主义活动，因而对其实施制裁。此次制裁曾导致六方会谈的主题一度变为解决汇业银行制裁问题。除了制裁，其他施压方式还包括每年定期与韩国举行联合军事演习，并在朝鲜半岛局势出现突发事态的时候增加联合军事演习的次数或者扩大军事演习的规模，利用“扩散安全倡议”对朝鲜的商船进行海上跟踪和拦截，在国际舞台上用人权问题对朝鲜发难。韩国则曾在半岛局势恶化的时候限制对朝鲜的人道主义援助，并任由非政府组织利用气球对朝鲜散发传单、美钞和收音机，利用媒体炒作朝鲜崩溃论等。

相关国家对朝鲜施压，希望迫使朝鲜在核问题上让步，或者诱使朝鲜内部出现动荡，但这种做法低估了朝鲜人民承受磨难的能力以及朝鲜政府控制国内局势的能力；经贸制裁则制造了更多的人道主义灾难。尽管外部环境比较恶劣，但朝鲜已经在此种环境下生存了六十多年，制裁并没有阻断追求核能力的脚步。几十年来的制裁不但没有促成朝核问题的解决，在某些时期甚至增加了解决的难度。

朝核问题的历史教训之二：解决朝核问题需要照顾朝鲜的合理安全关切。朝鲜一再宣称发展核能力是因为受到来自美国的安全威胁：美国不排除对朝鲜使用

03-5, Institute for International Economics, July 2003, http://www.iie.com/publications/wp/03-5.pdf.

18
朴键一：《朝鲜半岛局势的转折性变化及其影响因素》，载于张洁、钟飞腾主编：《中国周边安全形势评估（2012）》，社会科学文献出版社，2012 年版，第61-62 页。
19 Dianne E. Rennack, “North Korea: Economic Sanctions”, CRS Report RL31696, Updated June 16, 2005.
核武器的可能性、美国在朝鲜半岛驻军、维持与日韩两国的军事同盟、朝鲜战争结束后缔结的是停战协定而不是和平协定、美国图谋颠覆朝鲜政权等。无论朝鲜面临的国家安全或者政权安全的威胁是“显在的”，还是“想象为的”，如果要说服或者诱使朝鲜放弃核武器，最终实现朝鲜半岛的无核化，相关各方需要照顾朝鲜的合理安全关切，消除朝鲜追求核能力的根源。
满足朝鲜合理安全关切的最彻底方式不是由美国提供一纸安全保证，而是逐步推动美朝关系的正常化。1994 的《美朝框架协议》之所以能够维系多年，并且较为成功地迟滞了朝鲜核能力的发展，根本原因在于协议的第二条：双方致力于政治和经济关系的全面正常化，并逐渐将双边关系升级到大使级20。该协议给朝鲜提供了建立外交关系的希望，其合理安全关切得到字面上的满足，朝鲜研发核武器因此能够进入“休眠期”。相反，当朝鲜在1990 年代后期看到美国在这些问题上的姿态犹疑，在消除贸易和投资壁垒问题上进展缓慢，浓缩铀就成为应对《美朝框架协议》失效或者崩盘的替代选择。美朝关系如果能够实现正常化，朝鲜就不必担忧美国颠覆朝鲜政权，不用担心美国对朝鲜使用或者威胁使用核武器，朝鲜保持核能力的动力响应减少。朝鲜官员在美朝官方会谈中甚至一再强调，朝鲜甚至能够接受美国在东北亚的军事存在，以抵消中国和俄罗斯的影响。21
2002 年的朝核危机爆发后迄今，朝核问题一直未能获得根本解决的原因首先在于小布什总统的第一个任期内美国一直秉持“不奖励坏孩子”的思路，强硬地要求朝鲜实现“彻底的、可查证的、不可逆转的核裁军”之后，美国才能考虑朝鲜的要求。其次，即使到小布什总统的第二个任期，美国对其谈判立场进行了适当调整，但仍然比较简单地将朝核问题当成“核扩散”问题来处理，而不是将朝核问题当成朝鲜半岛问题处理，不是将朝鲜核扩散问题放到朝鲜半岛仍然未彻底摆脱冷战的背景下处理，因而无法实现突破。虽然冷战在世界各地已经结束二十多年，但朝鲜半岛的冷战状态并没有实质性地结束。朝核问题涉及的核扩散内容是一个政治议题，它不能通过技术上遏阻核扩散解决，而应该关注滋生核扩散的根源。
六方会谈历经多年曾经取得了诸如9.19 共同声明这样重大的成就，也曾经在朝鲜核活动申报、宁边核设施“去功能化”问题上取得进展。然而，以渐进的、小步走的方式解决朝核问题仅仅能够在较短时期内取得进展，并不能根本阻止朝核问题的反复，朝鲜两度进行核试验并且公开其铀浓缩设施已经证明了这一点。
9.19 共同声明对朝鲜最有吸引力的内容有两点：一是声明中的“朝方声明拥有和平利用核能的权利。其他各方对此表示尊重，并同意在适当时候讨论向朝鲜提供轻水反应堆问题”；二是“朝方和美方承诺，相互尊重主权，和平共存，根据
20 Agreed Framework Between The United States of America And The Democratic People's Republic of Korea,
Geneva, October 21, 1994, http://www.armscontrol.org/documents/af.
21 Robert Carlin and John W. Lewis, "Negotiating with North Korea:1992–2007", Center for International Security
and Cooperation, Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University, January 2008, p.3.
各自双边政策，采取步骤实现关系正常化。”22朝鲜之所以在共同声明中坚持其和平利用核能的权利，恰恰是因为朝鲜对未来美朝关系的发展并无根本信心，和平利用核能相当于为最坏情况准备的“后门”。因此，朝核问题更多是一揽子的问题，只有朝鲜切实看到美朝关系正常化的希望，朝鲜的安全关切才能得到真正的满足，朝核问题的彻底解决才有真正的可能。
朝核问题的历史经验之三：应该推动朝鲜的政权转型而不是政权更迭。在朝

核问题上，施压、制裁、消极等待或者积极推动朝鲜崩溃均未能获得成功。军事打击也不是解决朝核问题的可选方案，一方面是因为朝鲜半岛再出现一次战事的代价沉重且后果严重，另一方面，美国似乎也无意对朝鲜发起军事打击。2006年10月，朝鲜进行第一次核试验后，在朝核问题上一贯姿态强硬的布什总统所发表的声明也仅仅是警告朝鲜不要进行核扩散，而不是威胁动用武力。反恐战争折损了美国的软硬实力，金融危机则决定了美国未来相当一段时期内军费开支呈现下降趋势，美国军事战略的调整同样表明，如果朝鲜不会出现过激的挑衅行为，短期内打一场朝鲜战争已经不是美国的备选方案。

推动朝鲜政权更迭是行不通的一条道路，而鼓励朝鲜政权转型则有助于朝核问题的彻底解决。朝鲜长期孤立于国际社会之外，与其他国家之间的贸易往来有限，国内面临较大经济困难，长远来看，这既不符合朝鲜的国家利益，也无助于朝鲜的政权安全，是不可持续的。面临这种窘境，朝鲜曾经尝试改善与中国和俄罗斯的经贸关系，尝试过进行经济改革，诸如包括开辟经济特区、2009年进行货币改革、2010年制定《国家经济开发十年战略》等，但成效差强人意。在经济改革、政权转型问题上，金正日的长子金正男可能代表朝鲜领导层一些官员和政治力量的想法。他从1995年到2005年间目睹了“中国发展的实态”，“目睹上海的急速增长”，因而“对改革开放有了特别感受”。他接受日本记者采访时曾提到，2006年，以张成泽为中心，朝鲜“曾认真检讨过导入中国的改革开放路线的事宜”。他认为，“朝鲜若想生存下去的话，只能靠一边维持社会主义体制，同时推进经济上的改革开放的中国式做法。”23迄今，朝鲜的经济改革进展即为有限，根源在于朝鲜的“先军政策”，而“先军政策”的借口恰恰是外部安全环境。如果在未来的朝核问题谈判中，相关各方能够缓解或者满足朝鲜的安全关切，朝鲜对战略安全环境的判断将随之改变，朝鲜逐步展开经济改革将成为可能。一旦朝鲜走向经济改革，则朝鲜最终实现政权转型的可能增加，朝鲜半岛彻底实现无核化的希望大增。

三、朝核问题的前景

22《第四轮六方会谈共同声明》，新华网，2005年9月19日，http://news.xinhuanet.com/world/2005-09/19/content_3511768.htm.

23 刘柠译、评：《金正男说——<父亲金正日与我：金正男独家告白>摘评》，《南方周末》，2012年2月2日，http://www.infzm.com/content/68277.

朝核问题延宕数十年，可以归纳和总结的历史经验和教训远远不止前述六条，本文所作的归纳和总结仅为抛砖引玉。综观朝核问题谈判，1990年代美朝双边谈判比较成功，韩国的对朝政策也作出了重大贡献，而近十年朝核谈判成败参半的原因非常复杂，但可以肯定的是，重要当事国美国和韩国的对朝政策是导致朝核问题延宕至今的关键原因之一。2012年对朝鲜、美国和韩国都是关键的一年。金正日去世后，朝鲜正进入金正恩时代，朝鲜政权的过渡是否顺畅、朝鲜将形成怎样的一种权力结构仍有待观察。谋求连任的奥巴马总统已进入选举年，博弈再次当选将是他的重要任务。韩国总统李明博亦面临选举问题。在国内问题居于绝对优先地位，外交退居次席的时候，朝核问题将面临怎样的前景？

从2009年和2010年朝核问题的发展来看，朝核谈判停滞是最大的风险。2009年朝鲜进行第二次核试验并发射“光明星2号”后，美国开始奉行所谓“战略耐心”政策，韩国的对朝政策也趋于强硬。随后发生了“天安舰”事件和延坪岛炮击，朝鲜半岛局势进入极端脆弱的时期。如果相关各国延续等待和强硬的政策，朝核发展趋势可能未必乐观。

首先，朝鲜政局的不确定性不应该成为延续等待政策的理由。虽然朝鲜权力结构的构建仍在过程之中，仍然存在一些外界难以洞察的不确定性，24但等待朝鲜政权交接完全尘埃落定并不意味着金正恩领导下的朝鲜会比金正日领导下的朝鲜更温和。1994年初，美朝几乎因为朝核问题爆发战争，当时负责处理朝核问题的恰恰是仍未接班的金正日。另外，如果美国和韩国在朝鲜政权过渡期能够释放善意，在朝核问题上展现灵活姿态，这将有助于培育与金正恩时代朝鲜政府

的信任，有助于朝核谈判。第二，朝核问题过去的发展历程表明，每当朝核谈判陷入僵局或者停滞的时候，朝鲜半岛会出现危机。未来这种危机以何种形式出现难以预测，但可以想象的事态包括：朝韩在西海的擦枪走火、朝鲜进行导弹或者核试验、朝鲜增进与其他国家在大规模杀伤性武器研发方面的合作等。第三，不与朝鲜谈判或者预设前提增加复谈的难度并不能阻止朝鲜壮大核力量。虽然目前宁边的5MW 核反应堆、后处理厂均已停转，冷却塔已被摧毁，但如果朝鲜决定增强其核能力，重启或者重建核设施并非难事。不仅如此，2011 年11 月朝鲜展示给斯坦福大学教授海克的2000 个离心机级联每年可以生产2 吨3.5%的低浓铀用于反应堆，也可以每年生产40 公斤90%的武器级高浓铀，而这足以制造一到两枚核弹头。其四，不与朝鲜谈判，维持施压和制裁并不会损及朝鲜统治阶层和官方机构，反而会制造更严重的人道主义灾难。根据前总统卡特2011 年4 月访问朝鲜后的报告，25朝鲜面临粮食短缺，人均每天粮食供给仅有381 克，而这个供
24 Ken Gause, "Leadership Transition in North Korea", Council on Foreign Relations Press, January 2012,
http://www.cfr.org/north-korea/leadership-transition-north-korea/p27071?cid=nlc-korea-korea_update-link5-20120
117.
25 “Trip Report by Former U.S. President Jimmy Carter to the Korean Peninsula, April 22-29, 2011”, http://www.cartercenter.org/news/trip_reports/korean-peninsula-042211.html.
应量还将减半，仅有正常成年人供给的四分之一；世界粮农组织估计朝鲜的粮食缺口达到88.6 万吨。制裁让孕期和哺乳期的朝鲜妇女受到最为严重的影响，三分之一的朝鲜儿童发育不良，朝鲜的大型医院供电供水不足，承受制裁后果的恰恰是最弱势的群体。
因此，美国、韩国不应继续消极等待的政策，而应吸取历史的经验和教训，积极推动与朝鲜新政权接触，以便稳定半岛局势，并在适当时机恢复六方会谈。即使各国因为国内选举原因短期内不会大幅调整对朝政策，这些国家也应该回顾和总结朝核谈判的经验和教训，重新评估对朝政策的成败得失，为新政府确立能够解决朝核问题的对朝政策。

III. References

1 William Perry, “Proliferation on the Peninsula: Five North Korean Nuclear Crises”, ANNALS, AAPSS, 607,
September 2006, pp.78-86.
2 Gary Leupp, "North Korea - Basic Facts Good People Should Know",
http://www.rense.com/general47/kor.htm.
3 Warren P. Strobel, "Cheney, Rumsfeld say N. Korea talks are futile," Knight Ridder Newspapers, April 26, 2003,
http://www.deseretnews.com/article/979427/Cheney-Rumsfeld-say-N-Korea-talks-are-futile.html.
4 Robert Carlin and John W. Lewis, "Negotiating with North Korea:1992–2007", Center for International Security
and Cooperation, Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University, January 2008, p.4.

IV. Nautilus Invites Your Responses

The Nautilus Peace and Security Network invites your responses to this report. Please leave a

comment below or send your response to: nautilus@nautilus.org. Comments will only be posted if they include the author's name and affiliation
.

View this online at:
https://nautilus.org/napsnet/napsnet-polic-
-
%97%ae%e9%a2%98%e7%9a%84%e5%8e%86%e5%8f%b2%e7%bb%8f%e9%aa%8c%e4%b8%8e%e6%95%99%e8%ae%ad/

Nautilus Institute
608 San Miguel Ave., Berkeley, CA 94707-1535 | Phone: (510) 423-0372 | Email: nautilus@nautilus.org