

「六方會談」架構下之「日朝會談」

『戰略安全研析』第二十四期/96年4月號(10-13頁)

1990年9月，日本自民黨副總裁金丸信率領由該黨與社會黨所組成的代表團赴平壤訪問，與北韓勞動黨發表三黨共同宣言，表明將促成日本與北韓關係正常化。翌年1月，以交涉日本與北韓關係正常化之「日朝會談」在平壤召開。92年11月在北京舉行的第8次會談，因北韓不滿日方追問炸毀韓航客機之北韓間諜金賢姬的日語教官「李恩惠」身份，片面地宣告終止「日朝會談」。2000年4月，雙方雖然恢復會談，仍然因為日方追問北韓間諜綁架日本人問題而再度中斷。

02年9月，日本首相小泉純一郎赴平壤訪問時，北韓最高領導人金正日當面向小泉承認北韓特務機關確曾擅自綁架日本人，其本人為此表示道歉。翌月，「日朝會談」雖然在馬來西亞可倫坡恢復舉行，但因雙方在有關被綁架日本人回國問題上意見對立，最終導致會談不歡而散。

對日本而言，北韓不僅是在日本國內與海外綁架日本人之「恐怖主義國家」，更是不遺餘力投入開發彈道飛彈與核武，對日本國防安全造成直接威脅之惡鄰。根據各項民意調查，有超過九成的日本民眾對北韓威脅感到不安。即將發表的日本「2007年版外交藍皮書」，將北韓在去年10月所舉行的核武試爆，視為「對日本、東亞以及國際社會之和平與安全的重大威脅」。因此，綁架日人、試射彈道飛彈、以及開發核武等問題即成為「日朝會談」之主要議題。在「六方會談」架構形成後，核武問題雖成為東北亞安全之重要議題，但綁架問題之解決，在現階段，仍然是「日朝會談」之核心目標，也是日本與北韓關係正常化之必要條件。

「六方會談」與「日朝會談」之連結

02年10月16日，美國國務院發佈新聞指出，北韓當局違背1994年的「美朝合意架構」，持續在秘密進行核武開發。其後，北韓為爭取有利之交涉籌碼，接連操作重新啟動提煉鈾元素作業、宣布退出「防止核武擴散條約」(NPT)等「危機邊緣」策略。為了解決此一朝鮮半島危機，由包括中共、美國、俄羅斯、日本、南韓、以及北韓等六國代表所組成的「六方會談」，在中共主導下，於03年8月27日首度在北京召開。

05年11月，北韓首席談判代表外交部次長金桂寬在第五回合的「六方會談」席上表明，由於美國政府凍結該國存於澳門銀行之資金，在美國解除此一金融制裁之前，北韓將不再出席會談。其後，北韓為了迫使美國與其進行直接談判，再度操弄「危機邊緣」策略，分別於06年7月5日、10月8日，實施飛彈試射與核武試爆。美日兩國雖然祭出聯合國安理會制裁決議案，但是在中共、俄羅斯、以及南韓之袒護下，卻成為不具威嚇效果之無牙老虎。另一方面，在中共強力運

作，以及美國同意有限度地與北韓直接對話之情形下，北韓於12月底重新回到談判桌。在經過此次會談之試探與磨合後，於今年2月間召開的後續會談，終於讓歷經3年半停停開開的「六方會談」，首度獲得突破性的進展。

六方所簽署的共同文件規定，北韓承諾在兩個月內，亦即4月13日前關閉並封存寧邊核能設施、停止一切開發活動，並且接受國際原子能總署(IAEA)之監督與查察。另一方面，如果北韓在期限內完成廢核初期措施，其餘各國將提供首批相當於5萬噸重油(最終總額為100萬噸)之能源援助給北韓。其次，為了便於協議個別問題，六方同意成立以下5個工作組：(1)朝鮮半島無核化、(2)美國·北韓關係正常化、(3)日本·北韓關係正常化、(4)經濟與能源合作、(5)東北亞和平與安全機制。同時，六方同意於3月19日再度召開會談，聽取各工作組報告，以協商下一階段行動。在「六方會談」架構下，「日朝會談」在中斷1年1個月後，於3月7、8日在越南河內召開。

在首日上午的會談上，日方表明「綁架日人問題不解決，就沒有關係正常化」之方針，並提出(1)儘快送還被綁架者、(2)究明綁架事件之真相、(3)將涉案者引渡日本接受審判等三點要求。北韓代表則反駁指出：「綁架問題已經解決」、「該做的事情都已經做了」，並表示已無意繼續進行協議。在經過雙方非正式的協議後，北韓始同意在翌(8)日繼續進行協議。而在第二天的會談上，北韓代表反守為攻，提出以下三點，作為其重開調查綁架事件之條件。亦即，(1)日本政府必須解除對北韓之經濟制裁、(2)日本警方停止對「在日本朝鮮人總聯合會」之強制搜索、(3)開始實施清算日本殖民朝鮮之相關措施。關於第三點，北韓代表強調，日本光是提供經濟援助是不夠的。不過，第二天的會談，也是在雙方各說各話之情形下草草結束。

淪為日本國內政治炒作題材之北韓綁架日人問題

日相小泉之所以甘冒政治風險，赴被同盟國美國布希政府列為「邪惡軸心」之北韓進行訪問，不外有以下之動機。第一，基於建立留名青史之外交功績(清算歷史負債，以及與北韓建立外交)之期待感，而配合外務省官僚演出「破冰之旅」。第二，藉由提供北韓大規模的經濟援助，以搶佔尚未開發之北韓資源與市場。第三，藉由兩國關係正常化之「斧底抽薪」方式，直接解除來自北韓的飛彈與核武威脅，並且增強日本在朝鮮半島問題上之發言權。

但是，小泉與外務省官僚所打的如意算盤，卻因為北韓無意徹底解決綁架問題而激怒日本輿論，並衝擊到「破冰之旅」的光環。同時，日本輿論之憤怒，迫使急於建立與北韓關係正常化之小泉與外務省官僚不敢在此問題上讓步。當時負責處理此問題之內閣官房副長官安倍晉三，對北韓所展現出的強硬態度，即為其本人累積雄厚的民意基礎。其後，安倍於06年9月，以超高人氣的姿態贏得自民黨總裁與首相之選舉，成為日本史上最年輕的首相。

在有關北韓綁架日人問題上，安倍深知民氣可用，遂在組閣時即採取下列措施：(1) 在首相官邸成立由內閣總理大臣兼任本部長之「綁架問題對策本部」、(2) 新設專責處理綁架問題之大臣職位（由內閣官房長官塩崎恭久兼任）、(3) 增設一名專責處理綁架問題之首相顧問（由曾在小泉內閣以「內閣官房參與」身份，協助安倍處理綁架問題之中山恭子出任）。

在「日朝會談」觸礁後之翌（9）日，『朝日新聞』即報導，日本政府已投入1億5百萬日圓之追加預算，製作有關北韓綁架日人之電視宣傳影片，預定於3月15-31日之期間，在全國114家電視台播放，以爭取全國民眾支持安倍內閣之對北韓政策。其次，根據『每日新聞』報導，由安倍兼任本部長之「綁架問題對策本部」，於15日首度召集相關的地方政府（綁架案受害者出身地）負責綁架問題之課長開會，要求各地方政府必須承擔喚起輿論之責任，動員輿論以作為內閣對北韓交涉之後盾。在安倍內閣支持率直落之際，其動員電子媒體與地方政府之作為，不無讓人質疑其是否刻意將此問題做為國內政治炒作之題材。不過，如此一來，反而會壓縮日本政府在「日朝會談」上做出讓步之空間。

對此，「日朝會談」之北韓代表宋日昊即批評日本代表固執於綁架問題之作法，是「完全顛覆『六方會談』之共識」，且是在為日本國內將此問題作為政治炒作之特定勢力服務。而於16日召開的另一個工作組「東北亞和平與安全機制」會議上，北韓代表外交部美洲局副局長鄭泰洋則指控，日本政府對「在日本朝鮮人總聯合會」之壓迫、對北韓實施經濟制裁措施、以及固執於綁架問題等舉動，才是阻礙兩國關係正常化之原因。北韓或許認為，只要能利用核武議題做為籌碼以改善與美國、中共、以及南韓之關係，日本為避免陷入孤立，將不得不在綁架問題上做出讓步，這可能是北韓態度強硬的原因。

對我國之啟示與建議

台灣海峽與朝鮮半島，向來即被國際社會認定是東亞地區可能引發衝突的兩個熱點，同時也是牽涉到美國與中共之重大利益之區域安全議題。因此，美國處理北韓核武問題之行為模式，特別是牽涉到與中共之互動關係、有無兼顧到同盟國日本之不同利益，值得我國注意觀察。

冷戰結束後之現今，美國在東北亞利益之優先順序，不但未必完全與日本之利益相同，甚至也有可能出現相左的情形。前首相小泉在未事先獲得美國諒解下，即貿然訪問平壤並且與金正日簽署「日朝平壤宣言」之舉動，結果是換來美國在此宣言筆墨未乾之際，公布北韓違背國際承諾進行核開發之秘密。在美國急於拔除北韓剛冒出之核武牙時，日本卻又堅持北韓必須先對綁架問題交代清楚，才願意配合美國之相關措施。正因為如此，美國『時代』雜誌才會批評安倍內閣在「日朝會談」之態度，將打亂美日兩國在朝鮮問題上之共同步調。

相對於「日朝會談」之停滯不前，「美朝會談」則在美國做出解除對北韓金

融制裁之讓步後略有進展。至於北韓要求將其自支援恐怖組織國家名單中剔除之問題，布希政府亦已在進行檢討。在此一背景下，美國國務院發言人雖然表明完全支持日本政府在綁架問題上之立場，但仍難掩希望「日朝會談」有所進展之期待。因為「日朝會談」之結果，勢必會影響到美國將北韓自支援恐怖組織國家名單中除名之作業，並波及到北韓履行廢核措施之進程。畢竟，對美國而言，避免核武擴散、甚至落入恐怖組織手裡之戰略目標，遠比十餘名被北韓綁架日本人之人權來得重要。

剛卸任不久的前美國駐聯合國大使波頓在接受日本『讀賣新聞』訪談時指出，美國將北韓自支援恐怖組織國家名單中剔除問題，列為『美朝會談』之議題，即意味著「美國已捨棄日本，特別是綁架問題」。但是，不可否認地，日本將北韓問題做為國內政治炒作題材之作法，已明顯背離現階段之美國利益，其結果可能導致美國重新思考維護其在東亞利益之合作對象。同樣地，我國在台海安全議題上，如果因為基於國內政治操作之考量，而做出與美國之戰略或利益相左、並且難以合理推測之突發舉動，不無可能迫使美國重新思考其維護台海安全之合作對象。所謂美中兩國共同管理台海安全之說法，絕非空穴來風。

（作者：林賢參，政大國際關係研究中心約聘助理研究員）