

四、聯合國對北韓核試制裁及「中」朝情勢觀察

師範大學東亞學系林賢參副教授主稿

- 金正恩多次試射飛彈，2次試爆核彈引聯合國安理會祭出4次制裁，惟未阻斷其成為核武軍事強國之決心。日、韓亦漸正視北韓核武小型化與彈頭化，以及彈道飛彈、潛射技術成熟等問題。
- 中共仍藉交易民生物資、放任邊界走私等方式與北韓互通有無，使去年「中」朝貿易不減反增，更造成禁運制裁出現漏洞，效果不彰。

(一) 北韓核武技術日臻成熟

2017年元旦，北韓領導人金正恩發表新年致詞時表示，洲際彈道飛彈(ICBM)試射準備已經進入最後階段，北韓已經成為任何強敵都不能攻擊的「東方核武軍事強國」。日本學者重村智計指出，金正恩已經將其父金正日執政時期的「先軍政治」，轉換成為誓死不放棄核武開發的「核優先政治」。金正恩體制於2011年底啟動迄今，共試射飛毛腿(Scud)短程飛彈、勞動(Nodong)準中程飛彈、舞水端(Musutan)中程飛彈，以及北極星(KN-11)潛射飛彈(SLBM)等共39次，遠超過金正日執政18年的16次；其次，金正恩共實施3次核試爆，超過金正日的2次。光是2016年，金正恩即實施19次飛彈試射、2次核試爆。其中，9月9日實施的第5次試爆，其規模相當於1-2萬噸黃色炸藥，是歷次試爆威力最強的一次。

針對北韓第5次核試爆結果，美、韓情報官員不諱言指出，北韓可能已具備將核彈頭裝填在飛彈的小型化技術，問題在於北韓是否已經掌握飛彈重返大氣層載具技術。北韓在第5次試爆後發表聲明指出，透過此次試爆，北韓已掌握能夠生產「小型化、輕量化、多種化」核彈頭的技術。試爆3天後，日本內閣官房長官菅義偉在記者會上間接承認，北韓有可能掌握核武小型化與彈頭化技術。2016年日本防衛白皮書亦指出，依照核武國家的開發經驗，以及北韓4次核試爆的程度來判斷，「北韓可能已實現

核武小型化與彈頭化」。其次，今（2017）年 1 月發表的韓國國防白皮書指出，北韓擁有製造核彈頭的鈾（plutonium）約 50 公斤，可製造出 10 枚核彈頭，而且還提煉濃縮鈾（HEU），製造核彈頭小型化技術已達到較高水準。

其次，北韓開發機動車載發射式的舞水端飛彈，迄今共試射 9 次、成功 1 次（2016 年 6 月 22 日）。韓國國防部認為，北韓在短期間內多次試射飛彈的目的，顯示出其提高裝填核武彈頭技術的急迫性。美國航太專家謝林（John Schilling）則指出，北韓目前尚未展現已經擁有重返大氣層載具的能力，但是在多次試射結果下，舞水端飛彈可能會在今年進入實戰部署。此外，有關北極星潛射飛彈試射方面，北韓自 2015 年 5 月起實施 4 次均告失敗，惟 2016 年 8 月 24 日實施的第 5 次試射，則在飛行約 500 公里後墜落於日本海。根據美韓軍方估計，北極星潛射飛彈射程約可達 2,000 公里，將使北韓核武威脅達到新的境界。

（二）聯合國制裁案無法遏止北韓開發核武

2016 年 11 月 30 日，針對北韓實施第 5 次核試爆問題，聯合國安理會歷經近 3 個月的討價還價後，全票通過第 2321 號決議，決定強化對北韓制裁措施，包括大幅削減北韓煤炭出口量等措施，企圖切斷北韓開發核武資金來源。此一制裁措施涉及金額約 8 億美元，是牽涉範圍最廣、史上最嚴厲的對北韓制裁決議。

針對北韓開發核武與試射飛彈問題，安理會已經通過 5 次制裁決議案。在金正日時期共有 3 次：第 1 次是 2006 年 7 月 15 日通過的第 1695 號決議，要求北韓停止所有飛彈開發；第 2 次是同年 10 月 9 日，針對北韓實施首次核試爆而通過第 1718 號決議，要求北韓停止飛彈試射與核試爆，並禁止提供核武與飛彈相關材料給北韓；第 3 次則是針對北韓於 2009 年 5 月 25 日實施第 2 次核試爆，而在 6 月 12 日通過第 1874 號決議。在金正恩接掌政權後，北韓更為加速研發核武，並且更頻繁地試射飛彈。對此，安理會於 2013 年 1 月 22 日通過第 2087 號決議案，加強對北韓的制裁措施。2 月 12 日，北韓實施第 3 次核試爆，安理會亦於 3 月 7 日全票通過第 2094 號決議案，重申北韓應當以一個「完整、可查證、不可逆轉」的方式放棄

核武開發，並且強化現有的制裁措施。

誠如前述，北韓於 2016 年以急行軍方式實施飛彈試射與核試爆。1 月 6 日，北韓媒體宣稱，北韓已經成功試爆氫彈。前述安理會第 2094 號決議案曾強調，如果北韓再度實施核試爆，將採取「更為重大措施」。因此，安理會於 3 月 2 日通過第 2270 號決議，課以北韓最嚴厲的制裁措施，藉此切斷發展核武所需資金來源、技術和器材。面對安理會制裁案，北韓大動作反彈，金正恩甚至威脅將對美國實施先發制人的核武攻擊。其後，北韓依然進行多次飛彈試射，並且在 9 月 9 日進行第五次核試爆。對此，安理會雖然迅速發表措詞強烈的譴責聲明，並表示將立即著手制定「重大額外」制裁措施，卻是在經歷 82 天的冗長交涉後，才一致通過前述第 2321 號決議案。

(三) 「中」朝特殊關係是制裁北韓案難見效果的障礙

由前述北韓開發核武以及安理會處理此問題的歷程，特別是北韓在 8 個月之內實施 2 次核試爆可知，安理會制裁措施顯然無法撼動北韓開發核武的決心。「中」朝兩國的特殊關係，正是安理會制裁無法揮發應有功能的主要障礙。在北韓實施第 4 次核試爆後，中共當局不理會南韓朴槿惠政權希望進行國防部長熱線電話、領袖電話會談的要求，導致南韓修正與中共間的「蜜月外交」關係，並決定部署「末段高空區域飛彈防禦系統」(THAAD)。由中共不惜犧牲與南韓關係，導致 THAAD 進入南韓的強硬姿態，不難看出北韓在中共對外戰略選項中的份量。

雖然中共與北韓在韓戰期間所奠定的傳統血盟關係，已經因為時移勢遷而不復存在，但是，基於地緣戰略以及東北亞區域合縱連橫的考量，雙方依然具有戰略上相互需求的特殊關係。這種特殊關係，不難從冷戰結束以來的雙方互動過程看出端倪。有論者認為，北韓掌握中共當局不希望金氏王朝垮臺的弱點，遂操弄「弱者的恐嚇」策略以綁架中共外交，導致中共不得不持續袒護北韓。例如，針對安理會通過對北韓嚴厲制裁的第 2270 號決議，中共外長王毅雖然表示該決議「需要完整、全面地加以執行」，但也強調「各方都不能採取使局勢進一步緊張的行動」。從歷次安理會在

討論制裁北韓決議案時，中共當局總是強調，制裁要避免對北韓民生和人道需求造成不利後果，並且反對任何國家在安理會制裁框架之外，對北韓實施單邊制裁措施。換言之，北京當局贊成安理會制裁北韓是有前提的，亦即：不破壞北韓的穩定或造成其經濟崩潰，也不能損害「中」方的權益。

根據香港環亞經濟資料公司彙整自中國大陸海關總署資料指出，中共在安理會於2016年3月通過包括禁止北韓煤與鐵礦出口的第2270號決議後，中共於同年8月進口北韓煤、鐵礦數量卻分別比前一年同期增加27.5%、25.4%，雙方貿易總量亦增加30%。另外，「東京新聞」同樣引述中國大陸海關資料報導稱，北韓在2016年9月從中共進口航空燃油、汽柴油等共2萬2800噸，是去年同期的六倍以上。由於該決議案規定將民生目的物資排除在禁運之外，此一例外規定即成為中共正當化「中」朝貿易不減反增的理由。再加上中共當局未嚴查鴨綠江邊境走私貿易，以及類似陸企丹東鴻祥實業發展公司協助北韓進口開發核武所需物資並洗錢的案例，都讓安理會對北韓禁運措施出現漏洞、制裁效果不彰。因此，中共確保北韓政權於不墜的「中」朝特殊關係，乃是導致國際社會制裁北韓措施無法奏效的重要原因。

(四) 結語

基本上，核武能力是由3項環節所構成：鈾或濃縮鈾等核材料、飛彈載具、核彈頭小型化技術。在中共積極袒護以及美國歐巴馬政府消極不作為的「戰略忍耐」政策下，北韓陸續透過5次核試爆，以及成功試射舞水端飛彈與北極星潛射飛彈，逐漸掌握足以改變東北亞區域安全遊戲規則的核武嚇阻戰力：洲際彈道飛彈與潛射飛彈。目前北韓建構核武戰力的拼圖，只差重返大氣層載具技術尚未獲得實證的一塊缺片。至於安理會制裁北韓效果不彰的問題，只要熟悉「中」朝關係者都知道，其關鍵在於中共基於「中」朝特殊關係而未認真履行制裁措施。當然，中共當局有其自身的戰略利益考量，如果認真執行制裁措施，一方面可能招致北韓的敵視，另一方面可能威脅到依賴「中」朝貿易的遼寧省丹東市數十萬民眾生計，導致中共政權內部對北韓政策出現分歧，並且陷入兩難困境。